البرلمان والديمقراطية في القرن الحادي والعشرين

دليل للممارسة الجيدة



1889

الإتحاد البرلماني الدولي

2006

البرلمان والديمقراطية في القرن الحادي والعشرين

دليل للممارسة الجيدة

إعداد: ديفيد بيثام

الاتحاد البرلماني الدولي

٢٠٠٦



تمت ترجمة وطبع النسخة العربية «البرلمان والديمقراطية في القرن الحادي والعشرين» بدعم مالي من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، البرنامج العالمي لدعم البرلمانات.

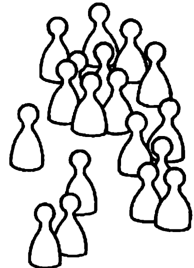
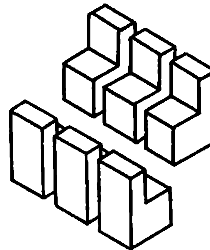
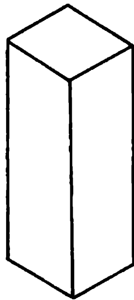
تمت الترجمة بمكتب صبره للترجمة بجمهورية مصر العربية
النسخة العربية طُبعت في بيروت ٢٠٠٦

رقم الإيداع الدولي: ٠-٣١٣-٩١٤٢-٩٢ ٢-٣١٣-٩١٤٢-٩٢-٩٧٨

الناشر (الأصلي): الاتحاد البرلماني الدولي Inter-Parliamentary Union
ص. ب.: PO Box 330
العنوان البريدي: Le Grand Saconnex, Geneva, Switzerland 1218
هاتف: ٤١+ ٢٢ ٩١٩ ٤١٥٠، فاكس: ٤١+ ٢٢ ٩١٩ ٤١٦٠
بريد إلكتروني: postbox@mail.ipu.org
الموقع على الإنترنت: http://www.ipu.org

تنفيذ وطباعة: بثينة شمص (Midesign)، بيروت - لبنان
تصميم الغلاف والرسومات الإيضاحية: «ألويز لولو» من استديوهات «لولوز» Lolos، كاروج، سويسرا.

قائمة المحتويات


الشعب **البرلمان** **السلطة التنفيذية** **أنت وأنا**

قائمة بالأشكال والمربعات

ملاحظة عن الإحالات إلى المواقع على شبكة الإنترنت

أدرجت في النص، داخل مربعات، إحالات إلى مواقع على شبكة الإنترنت لإتاحة الفرصة للقراء للحصول على مزيد من المعلومات حول الموضوعات التي يتناولها الدليل. وفيما يلي مثال على ذلك:

Inter-Parliamentary Union <http://www.ipu.org>

وقد تم تشغيل المنافذ الموصلة إلى المواقع links ابتداء من أول نيسان/إبريل ٢٠٠٦. ومع ذلك، فبسبب التطوير الدائم لمواقع الإنترنت لن يكون الدخول إلى بعض المواقع متاحا في المستقبل.

ولا تمثل هذه الإحالات سوى جزء بسيط للغاية من المواقع المتاحة على شبكة الإنترنت للتزود بالمعلومات حول البرلمان والديمقراطية. ويمكن الاطلاع على مجموعة أشمل وأحدث من الإحالات في موقع الاتحاد البرلماني الدولي، وكذلك في النسخة الإلكترونية من هذا الدليل نفسه على الموقع التالي: http://www.ipu.org.

الاتحاد البرلماني الدولي غير مسؤول عن مضمون ما تنشره مواقع الإنترنت الأخرى.

تصدير

تكمن المفارقة في وقتنا الحاضر في أننا نصفق لعلو شأن الديمقراطية في الوقت الذي نرثي فيه الواقع القائم في بلدان كثيرة والمتمثل في أن البرلمان، وهو المؤسسة المركزية للديمقراطية، يواجه أزمة تتصل بالشرعية. إذ تسيطر السلطة التنفيذية على أجندته، كما يؤدي التعاون الدولي وما يُعرف بالعولمة إلى اتباع إجراءات لصنع القرار لا تتبع الأسلوب الديمقراطي، في حين يشكك الناس فيما إذا كانت الإجراءات السياسية الحالية قادرة حقاً على إفراز برلمانات تستطيع أن تخدم مصالحهم على تنوعها.

إذن، ماذا نقصد فعلا بالبرلمان الديمقراطي؟ يجيب هذا الدليل عن السؤال بأن هناك خمس سمات أساسية لا بد من توافرها في كل برلمان؛ هي أن يكون البرلمان يمثل كل فئات الشعب، وشفافاً، وسهل التواصل معه، وخاضعاً للمساءلة، وفعالاً. كما يقدم الدليل أمثلة تبين كيف تستطيع البرلمانات، من الناحية العملية، أن تستوفي هذه السمات.

ومن نافلة القول أن على البرلمانات أن تكون مستعدة لأن تتأمل ذاتها وتحللها كي تحدد ما تجيد فعله. والكثير منها يقوم بذلك بالفعل، وهو واقع يشهد عليه هذا الدليل في مواقع كثيرة. ويرتبط بهذه العملية أيضاً تحديد النواحي التي أخفقت فيها بعض البرلمانات في مواجهة تحديات العصر والتي يمكن أن تستلهم فيها أفكاراً من الممارسات الجيدة التي تتبعها غيرها من البرلمانات. وفي المجمل، سيحدد تصرف أعضاء البرلمانات بدرجة كبيرة إلى أي مدى ستظل مؤسسة البرلمان مهمة في السنوات القادمة.

لذلك، أرجو أن تقوم البرلمانات والمعنيون بالإصلاح البرلماني، من كل حدب وصوب، بوضع هذا الدليل الأول المتواضع حول موضوع البرلمانات الديمقراطية موضع التطبيق المفيد. ولا شك في أن الأخطار كبيرة لأن الموضوع يتعلق بأمر لا يقل أهمية عن جودة الديمقراطية في القرن الحادي والعشرين.

بيير فيرديناندو كاسيني
رئيس الاتحاد البرلماني الدولي

تمهيد

يقع تعزيز الديمقراطية اليوم، أكثر من أي وقت مضى، في صميم اختصاص الاتحاد البرلماني الدولي. فقد أصبحت الديمقراطية تدريجياً قيمة عالمية لا تنتمي إلى بلد أو إقليم بعينه.

ويعزز الاتحاد البرلماني الديمقراطية بطرق عديدة، تتراوح بين إعلاناته السياسية، وأشهرها «الإعلان العالمي للديمقراطية لسنة ١٩٩٧» the 1997 Universal Declaration on Democracy، وبرامجه التي تدعم المؤسسات البرلمانية، وتحمي حقوق الإنسان وتعززها، وتبني شراكة بين الرجال والنساء في مجال السياسة. ويقوم العمل في الاتحاد البرلماني في الأساس على فكرة بسيطة مفادها أن البرلمان القوي هو علامة مهمة على ازدهار الديمقراطية. وفي أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥، ذكر رؤساء البرلمانات الذين وفدوا إلى مقر الأمم المتحدة من كل أرجاء العالم بكل صراحة أن في إطار الديمقراطية، «يعتبر البرلمان بمثابة المؤسسة المركزية التي يتم من خلالها التعبير عن إرادة الشعب، وإقرار القوانين، ومساءلة الحكومة».

وما انفك الاتحاد البرلماني يبحث في العلاقة بين البرلمان والديمقراطية ويدعمها. ويمثل هذا الدليل محاولة طموحا لتحديد القيم الأساسية للبرلمان الديمقراطي، كما يوضح كذلك كيف تستطيع البرلمانات أن تطبق هذه القيم، في أثناء تكيفها مع تحديات القرن الحادي والعشرين.

والأمر المثير للدهشة هو تلك التحديات المشتركة التي تواجه البرلمانات، ومنها العلاقات المتغيرة التي تربط البرلمان بالجمهور، ووسائل الإعلام، والسلطة التنفيذية، والمنظمات الدولية. وعلى نحو مشابه، تشهد البرلمانات أيضاً تطوراً في تمثيل جميع فئات المجتمع من رجال ونساء، وأقليات ومجموعات مهمَّشة. ويشمل التمثيل الفعال الوقوف على المصالح المتنافسة لهذه المجموعات والمواءمة بينها وضمان حقوق متساوية لكل البرلمانيين، لا سيما المنتمون إلى المعارضة.

وتحفل هذه الدراسة بالخيال والإبداع الظاهر في ممارسات البرلمانات المختلفة، مما يؤكد حيوية هذه المؤسسات في جميع أرجاء العالم. ومن المأمول أن تشكل الممارسات الديمقراطية الموضحة في الصفحات التالية مصدر إلهام لممارسات تشبهها، أو تفوقها، في المجتمع البرلماني العالمي بأكمله.

وليس من شأن هذا الدليل أن يضع ترتيبًا للبرلمانات الوطنية أو يقيس جودة الديمقراطية فيها. ومع ذلك، فهو يمثل دعوة إلى الجميع للمشاركة في نقاش مفتوح حول مدلول ديمقراطية البرلمان، وكيف أن باستطاعة كل برلمان أن يضع القيم الديمقراطية المذكورة في هذا الدليل موضع التطبيق. وأتمنى، بمساعدة البرلمانات والاتحاد البرلماني الدولي، أن يكتسب هذا النقاش قوة دافعة أكبر في السنوات القادمة ويقربنا أكثر من اليوم الذي يمكن فيه مساءلة كل برلمان بحق عن طبيعته الديمقراطية.

وأود أن أعبر عن امتناني إلى البروفيسور ديفيد بيثام David Beetham على عمله الرائع والمتواصل بوصفه معد هذا الدليل ومقرر مجموعة العمل التي تشكلت للإشراف على إخراجه. كما أود أن أتقدم بخالص شكري إلى كل أعضاء مجموعة العمل، الذين كانت مساهماتهم محفزة، وإلى جميع البرلمانات التي ساهمت بمواد وأمثلة على ممارساتها. وأخيراً، أود أن أشكر «الوكالة السويدية للتنمية الدولية» the Swedish International Development Agency و«برنامج الأمم المتحدة الإنمائي» the United Nations Development Programme على تمويلهما السخي لهذا المشروع والتزامهما بدعم تطوير المؤسسات البرلمانية على مستوى العالم.

أندرز ب. جونسون
الأمين العام
للاتحاد البرلماني الدولي

شكر وتقدير

أعد «ديفيد بيثام» هذا الدليل الذي يحمل عنوان «البرلمان والديمقراطية في القرن الحادي والعشرين: دليل للممارسة الجيدة»، وعمل «بيثام» أيضا مقررا لمجموعة العمل المشاركة في هذا المشروع.

وقد تشكلت «مجموعة العمل المعنية بمساهمة البرلمانات في الديمقراطية» Working Group on Parliaments Contribution to Democracy من خبراء دوليين ذوي خلفيات مهنية متنوعة وضمت برلمانيين، وطاقم عمل برلماني رفيع المستوى، ومتخصصين في تعزيز قدرات الهيئات التشريعية، وأكاديميين، وصحافيين. وقد روعي بشكل خاص تحقيق توازن بين أفراد مجموعة العمل على أساس التقسيم الجغرافي والنوع الاجتماعي. وعبر سلسلة من الاجتماعات ورسائل البريد الإلكتروني المتبادلة، قدمت مجموعة العمل إرشادات قيّمة في أثناء العمل في المشروع تضمنت نقداً بناءً للمسودات المتعاقبة للدليل. ويمكن الاطلاع على السير الذاتية لأعضاء المجموعة في الملحق المرفق بهذا الدليل.

وقد زودتنا بأبحاث مهمة كل من راندي ديفيس Randi Davis وتوماس هيوجبارت Thomas Huyghebaert من «برنامج الأمم المتحدة الإنمائي»، وألكسندرا بارانتس Alexandra Barrantes من «منظمة الدول الأمريكية» the Organization of American States (OAS) وسكوت هوبلي Scott Hubli (وهو أيضاً عضو في مجموعة العمل) وباري دريسكول Barry Driscoll من «المعهد القومي الديمقراطي للشؤون الدولية». وأسهمت في تزويدنا بأبحاث إضافية كل من سارة براكينج Sarah Bracking، وسارة موسديل Sarah Mosedale، وسكرتارية الاتحاد البرلماني الدولي.

ملخص بالنقاط الأساسية

بمَ يساهم البرلمان في الديمقراطية؟ وما الذي يجعل برلماناً أو هيئة تشريعية في حد ذاتها ديمقراطية؟ وكيف تغدو أكثر ديمقراطية؟ هذه هي الأسئلة التي يحاول هذا الدليل الإجابة عنها. ويقدم التقرير رؤية شاملة ومنهجية للدور المحوري الذي يلعبه البرلمان في دولة ديمقراطية، ويفسر ماذا يعني أن يكون البرلمان حقاً ممثلاً لكل فئات الشعب، حقاً، وشفافاً، وسهل التواصل معه، وخاضعاً للمساءلة، وفعالاً في أداء وظائفه المتعددة. ولا يقوم الدليل بذلك، استنادًا إلى قائمة حلول من الخارج، بل بتقديم أمثلة على الممارسة الجيدة ساهمت بها برلمانات من جميع أرجاء العالم، لتوضيح جوانب مميزة من أنشطتها. وعن طريق هذه الأمثلة، يبين الدليل تنوع الطرق التي يمكن من خلالها تحقيق العناصر الأساسية للبرلمان الديمقراطي على أرض الواقع.

وقد وضع المضمون الأساسي لهذا الدليل في إطار عمل مختصر في صفحتين على شكل جدول، يوضح بالترتيب كل قيمة من القيم الأساسية للديمقراطية، ويعدد الأشكال أو الممارسات المؤسسية النموذجية التي يستطيع بواسطتها البرلمان المعاصر أن يحقق كل قيمة منها. وبهذه الطريقة، تتحول الأفكار المتصلة بالديمقراطية التي قد تبدو نظرية بحتة خارج هذا الإطار إلى ركن أساسي في الممارسات البرلمانية الواقعية. ولمعرفة نبذة عامة عن الدليل، لن يجد القراء أفضل من الاطلاع مباشرة على هذا الإطار (انظر الصفحتين ١٧ و ١٨).

ويتبع متن الدليل الترتيب الوارد في إطار العمل المشار إليه، ويوضّح كل مكون من مكوناته بأمثلة قدمتها في الأساس البرلمانات المساهمة أنفسها. وتبين هذه الأمثلة أنه، على الرغم من قلة التقدير الذي يُنظر به إلى البرلمانات في مناطق كثيرة من العالم، أصبحت برلمانات عدة مؤخراً أكثر انفتاحاً وتجاوبا مع ناخبيها، وأكثر استجابة للوفاء باحتياجاتهم في عالم سريع التغير. وتبين هذه الأمثلة، على وجه الخصوص، أن البرلمانات تعمل بجد:

- لتصبح أكثر شمولية في تكوينها وطريقة أدائها، خاصة فيما يتعلق بالنساء والأقليات والجماعات المهمّشة؛
- للتواصل مع الناس بشكل أكثر فعالية عن طريق إطلاع وسائل الإعلام على

المزيد من نشاطاتها، وإنشاء قنوات إذاعية وتليفزيونية ومواقع خاصة بها على شبكة الإنترنت؛

- لتجريب وسائل جديدة للتواصل مع الجمهور، بما في ذلك المجتمع المدني، وتمكينه من المساهمة في الإجراءات التشريعية؛
- لاسترداد ثقة الجمهور في نزاهة البرلمانيين، بوضع قواعد سلوك واجبة التطبيق وإجراء إصلاحات بشأن تمويل الأحزاب؛
- لتبسيط الإجراءات التشريعية دون أن يؤثر ذلك في التدقيق المناسب في مشروعات القوانين؛
- لمراقبة السلطة التنفيذية بشكل أكثر فعالية، لا سيما في مجال السياسة الدولية الذي يكتسب أهمية متزايدة؛
- لبذل مزيد من الجهود في مجال التعاون بين الدول، كي توفر كيانا برلمانياً أكثر فعالية في المنظمات الإقليمية والدولية، وفي مجال تسوية النزاعات.

ولا يُقصد بإيراد الأمثلة العديدة على الممارسة الديمقراطية في هذا الدليل تجاهل المشكلات أو التقليل من حجم التحديات التي تواجهها جميع البرلمانات حالياً؛ أو الاستهانة بالصعوبات المتصلة بتحقيق ديمقراطية راسخة على أرض الواقع. وإنما تقدم هذه الأمثلة بالفعل دليلاً واضحاً على أن التغيير الديمقراطي آتٍ لامحالة، فضلاً عن الإيضاحات العملية لكيفية إحداث هذا التغيير. وبهذه الطريقة، يسعى الدليل إلى تقديم مساهمته الخاصة في تحقيق مستقبل ديمقراطي أكثر استقراراً.

١. مقدمة

يطمح هذا الكتاب إلى الوقوف على مدى مساهمة البرلمان في نشر وترسيخ الديمقراطية، وتحديد الخصائص المميزة للبرلمان الديمقراطي أو الهيئة التشريعية في القرن الحادي والعشرين. ويتضمن مقتطفات من تقارير قدمتها البرلمانات الأعضاء في «الاتحاد البرلماني الدولي» Inter-Parliamentary Union (IPU)، ووصفت فيها بعض التحديات التي تواجهها حالياً، وقدمت أمثلة لممارساتها الديمقراطية الذاتية التي ترغب في أن تشرك الآخرين فيها. لذلك، لا يمكن اعتبار هذا الكتاب بحثاً أكاديمياً، أو كتيب تعليمات، أو مجموعة قواعد؛ وإنما هو حزمة من الأفكار والممارسات الحية التى تدور حول القيم الديمقراطية الأساسية التي يجري تحقيقها وتعزيزها بواسطة أنشطة البرلمانات نفسها.

المفارقة الديمقراطية

شهدت السنوات الأولى من القرن الحادي والعشرين مفارقة واضحة. فمن ناحية، انتصرت الديمقراطية، بوصفها غاية تجسدت في المؤسسات والممارسات السياسية، في معظم بلدان العالم. وبهذا المعنى، نص البيان الختامي لـ «مؤتمر قمة الأمم المتحدة لسنة ٢٠٠٥» UN World Summit 2005 على أن «الديمقراطية قيمة عالمية لا تنتمي إلى أي بلد أو إقليم بعينه». ومن ناحية أخري، مع ظهور نتائج الممارسة الديمقراطية على أرض الواقع، سادت في هذه السنوات أيضاً خيبة أمل لدى المواطنين سواء في الدول ذات النظم الديمقراطية الراسخة أو حديثة العهد بالديمقراطية. ولشدَّ ما كانت خيبة الأمل هذه متأصلة في المشروع الديمقراطي، وما أسماه المنظّر السياسي الإيطالي نوربيرتو بوبيو «بالوعود المنقوضة»؛ وهي الوعود التى لا أساس لها في الواقع لاسيما في العصر الحالى حيث تجد الدول الديمقراطية نفسها في صراع مع قوى تبدو عادة خارج سيطرتها، ما يؤثر في أمنها، واقتصادها ورفاهة مواطنيها.

وللبرلمان اليوم دور رئيس في التغلب على هذه المفارقة. فهو المؤسسة المركزية للديمقراطية التى تجسد إرادة الشعب عند الحكومة، وتعبر عن جميع توقعاته في استجابة الديمقراطية فعلياً لاحتياجاته، وتساعد في حل أكثر مشكلاته اليومية إلحاحاً. وبوصفها الهيئات المنتخبة التي تمثل المجتمع بكل أطيافه، تقع على عاتق

البرلمانات مسؤولية فريدة تتمثل في التوفيق بين المصالح والتوقعات المتعارضة للمجموعات المختلفة عبر الوسائل الديمقراطية المتمثلة في الحوار والتسوية. كما تضطلع البرلمانات بوصفها الأداة الرئيسة للتشريع، بمهمة تطويع قوانين المجتمع وفقاً لاحتياجاته وظروفه المتغيرة، فضلا عن مسؤوليتها عن ضمان خضوع الحكومات للمساءلة الكاملة أمام الشعب بوصفها الهيئة المكلفة بالإشراف عليها.

وفي أثناء قيامها بدورها على النحو المتقدم، تمر البرلمانات نفسها بتغيرات كبيرة بغية التكيف مع تحديات قرن جديد. وقد شهدت السنوات القليلة الماضية جهوداً عديدة في برلمانات كثيرة لكي تتواصل بشكل أكثر فعالية مع الجمهور وتحسن طريقة أدائها؛ ولكي تكون أصدق في تمثيل ناخبيها، والتواصل معهم والمساءلة أمامهم، وأكثر انفتاحاً وشفافية في إجراءاتها، والاضطلاع بأداء مهامها الرئيسة المتصلة بالتشريع والإشراف على الحكومة. وبوصفه دليلاً لهذه المبادرات، يمثل هذا الكتاب إلى حد ما محاولة لتقديم صورة معاصرة لمساهمة البرلمانات في تعزيز الديمقراطية وتدعيمها. وفي الوقت نفسه، فإن هذا الكتاب هو أكثر من مجرد سجل؛ لأنه ينطوي أيضاً على هدف طموح. فمن خلال تقديم ما تراه البرلمانات ذاتها أمثلة جيدة للممارسة الديمقراطية، يحدد الكتاب ملامح الشكل الذي يبدو عليه البرلمان الديمقراطي في الواقع، وكيفية الارتقاء به بحيث يبدو أفضل من ذلك. لذلك، فإن تعبير «دليل» ينطوي على الهدفين كليهما، أي الهدف الطموح والهدف الوصفي.

دليل للناس كافة

لمن صُمم هذا الدليل؟ يستهدف هذا الدليل، في المقام الأول، أعضاء البرلمان المعنيين بالتعامل مع تحديات العالم المعاصر وإيجاد قيادة كفؤة لمواجهة هذه التحديات. ورغم أن لكل برلمان تقاليده الوطنية الخاصة به وشخصيته المميزة، فإن ذلك لم يحل دون تبادل الخبرات فيما بين جميع البرلمانات، واستفادة بعض البرلمانات من أفكار مستقاة من برلمانات أخرى كحلول ممكنة لمشكلات مشتركة بعد تطويعها بشكل مناسب مع ظروفها المحلية. ويشكل هذا الدليل مساهمة في عملية التعلم المتبادل هذه، في وضع يتغير بسرعة كبيرة. ومن المأمول أن يجد كل قارئ من أعضاء البرلمان في صفحات هذا الدليل فكرة نافعة أو مثلاً نافعاً واحدا، على الأقل، للممارسة الجيدة يمكن «تطويعه حسب الظروف المحلية» والإفادة منه.

ويستهدف هذا الدليل أيضاً المواطنين والناشطين المهتمين بالديمقراطية أينما كانوا. إذ ليس من المستساغ أن يحظى أعضاء البرلمان كل على حدة بالاحترام على مستوى الدوائر الانتخابية، في حين لا تحظى البرلمانات بوصفها مؤسسات ولا السياسيون بوصفهم نخبة بذات القدر من التقدير في بلدان كثيرة. ويرجع هذا إلى حد ما إلى الطريقة المتحيزة التي يتم تقديمهم بها عادة في وسائل الإعلام. وتشير إحدى المذكرات التي وردت إلينا إلى أن: «وسائل الإعلام تركز عادة على الوقائع التي تتضمن نزاعات بين الأعضاء وأموراً مثل السفر والنفقات». وتجدر الإشارة هنا إلى أن بعض أعضاء البرلمان يساهمون في رسم صورتهم السلبية المتمثلة في تحقيق مصالحهم الذاتية، ويستجيبون لمصالح قطاعات معينة وجماعات ضغط قوية أكثر مما يستجيبون لناخبيهم. وتقع مسؤولية تصحيح هذه الصورة إلى حد كبير على عاتق هؤلاء الأعضاء أنفسهم، ولا يتسع لها هذا المقام. ومع ذلك، يستطيع هذا الكتاب أن يضع نصب أعين المواطنين المهتمين بالديمقراطية صورة أكثر تكاملاً عما يحدث في البرلمانات، وعن التغييرات التي بدأت برلمانات عديدة في تطبيقها بغية العمل بطريقة أكثر فعالية وديمقراطية. وبهذه الطريقة، يستطيع الكتاب أن يساعد حركات الإصلاح في بلدان معينة على التزود بقدر أكبر من المعلومات، من خلال تقديم أمثلة لمبادرات تحدث فعلياً في أماكن أخرى. وينبع التغيير الإصلاحي في البرلمانات في جزء منه من داخل البرلمان، أي من أعضائه أنفسهم، في حين ينبع جزء آخر من ضغوط حثيثة واعية من خارج البرلمان، أي من المجتمع عموماً.

ومن المأمول أن يلفت هذا الدليل أيضاً اهتمام المنظمات الدولية المعنية بدعم البرلمانات، فضلاً عن الباحثين والطلاب المعنيين بالممارسة الديمقراطية. ولكي يكون الدليل متاحًا لأكبر شريحة ممكنة من القراء، صيغ بأسلوب خالٍ من المصطلحات الفنية المتخصصة. ولتجنب الإطالة غير الضرورية، مع الحفاظ على شمولية تناول الموضوع، أدرجت إحالات في النصوص الواردة في الكتاب إلى مواقع على شبكة الإنترنت يمكن الحصول منها على معلومات إضافية تفصيلية حول الموضوعات التي يتناولها الكتاب. وفي هذا الصدد، يشير الدليل إلى مجموعة من المعارف والخبرات الواردة في مصادر أخرى والتي لا يمكن استيعابها في كتاب واحد. وسيتم أيضاً نشر نسخة إلكترونية موازية من الدليل في موقع الاتحاد البرلماني الدولي، يستطيع القراء أن يتفاعلوا معها.

Inter-Parliamentary Union <http://www.ipu.org/dem-e/guide.htm>

المساهمة البرلمانية في الديمقراطية

قبل أن نقف على المقصود بالمساهمة البرلمانية في الديمقراطية، يجدر بنا أن نوضح أولاً مفهومنا «للديمقراطية»: الديمقراطية بكلمات موجزة هي غاية ومجموعة من المؤسسات والممارسات على حد سواء. وبوصفها فكرة مثالية، تقوم الديمقراطية على مبدأين، هما: أولاً- أن يكون لدى أعضاء أية مجموعة أو جمعية تأثير وسيطرة نهائية على قواعدها وسياساتها، وذلك من خلال مشاركتهم في المشاورات الدائرة حول المصلحة المشتركة؛ وثانياً - أن يعامل الأعضاء بعضهم البعض بوصفهم متساوين، وأن تتم معاملتهم على هذا الأساس. وهذان المبدآن يجب تطبيقهما بدءاً من أصغر مجموعة وانتهاء بأكبر دولة؛ وتمثل فعالية تحقيقهما على أرض الواقع المحك الأساسي الذي يبين مدى الديمقراطية التي يمكن أن تدعيها أية مجموعة.

وعلى مستوى الدولة الحديثة، لا يمكن تحقيق المبادئ الديمقراطية إلا بواسطة مجموعة متداخلة من السلوكيات المؤسساتية والممارسات، التي تطورت بمرور الزمن ولا تزال تتطور. وتشمل هذه المجموعة: إطار عمل مضمون لحقوق المواطن؛ وممارسات الحكم النيابي والحكم الخاضع للمساءلة؛ وجماعات أهلية فعالة أو مجتمعًا مدنيا فعالا؛ وعدداً من المؤسسات التي تقوم بدور الوساطة بين الحكومة والمواطنين، وتعتبر الأحزاب السياسية ووسائل الإعلام من أهم هذه المؤسسات. ورغم أن البرلمانات تنتمي انتماءً جليا إلى النوع الثاني، وهو مجموعة المؤسسات الحكومية، فإن لها أيضاً دوراً رئيساً فيما يتصل بالأنواع الأخرى. وهو ما يجعل من البرلمانات مؤسسة مركزية للديمقراطية.

حقوق المواطن

لكي يكون لأفراد الشعب تأثير في القوانين والسياسات التي ينضوون تحت لوائها، فإن ثمة حقوقًا سياسية لا مناص من ضمانها لهم، منها: حق التعبير عن أنفسهم بحرية، والحق في حرية تكوين الجمعيات مع الآخرين، والحق في التصويت لمن يمثلونهم في انتخابات حرة ونزيهة، وغيرها من الحقوق. وهذا الإطار من الحقوق هو الذي يضمن لهم كذلك تطبيق المبدأ الديمقراطي الإضافي المتمثل في المعاملة المتساوية دون تمييز. وقد تحتاج هذه الحقوق إلى الحماية بالنسبة إلى المستضعفين أو المجموعات التي لا تتمتع بشعبية حتى عندما يكون انتهاكها بتأييد الأغلبية.

ولئن كانت مسؤولية احترام هذه الحقوق تقع على عواتق جميع المواطنين، فإن ثمة مسؤولية خاصة تقع على عاتق البرلمان بوصفه السلطة التشريعية تتمثل في ضمان توافق صياغة هذه الحقوق وأسلوب حمايتها في الواقع مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان، وعدم تقويضها بواسطة تشريعات أخرى، بما فيها التشريعات السارية على المقيمين الذين لا يتمتعون بحقوق المواطنة الكاملة. وفي الوقت الحاضر، يعتبر معظم المواطنين سواء في الدول المتقدمة أو النامية أن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية جزء مهم من حقوقهم الأساسية لا يقل في أهميته عن الحقوق المدنية والسياسية؛ وتشكل كيفية توفير حماية فعالة لهذه الحقوق بالنسبة إلى جميع شرائح السكان أحد التحديات الأساسية التي تواجه البرلمانات في العصر الحالي الذي يشهد تنامي حركة العولمة، ومن ثم تلاشي السيادة الوطنية.

الحكم النيابي والحكم الخاضع للمساءلة

يتجسد البعد الثاني للديمقراطية في الحكم النيابي (أي أن يتولى حكم الشعب حكومة منتخبة من الشعب بطريقة ديمقراطية) والحكم الخاضع للمساءلة، وهاتان السمتان تحددان معا قوانين المجتمع وسياساته وتضمنان احترام حكم القانون. وفي إطار الفصل التقليدي للسلطات، ما بين تنفيذية وتشريعية وقضائية، يتبوأ البرلمان بوصفه الجهاز المنتخب بحرية مكانة رئيسة في أية دولة ديمقراطية. فهو المؤسسة التي يتم التعبير من خلالها عن إرادة الشعب، ويتحقق بواسطتها حكم الشعب لنفسه على أرض الواقع. وبوصف البرلمان وكيلاً عن الشعب، فهو يمثله في التعامل مع فروع الحكم الأخرى والهيئات الدولية وشبه الوطنية. ويشكل مدى إتقان البرلمان لدور الوسيط هذا، ومدى تمثيله للشعب بكل أطيافه، اعتباراً مهماً بالنسبة إلى البرلمان الديمقراطي.

وثمة اعتبار آخر يتمثل في مدى فعالية البرلمانات في أداء وظائفها المميزة ضمن الفصل بين السلطات. وقد يختلف الخبراء حول القائمة الدقيقة لهذه الوظائف، ولكن يبدو أن هناك اتفاقاً عاماً على أن الوظائف التالية على الأقل ينبغي أن تندرج ضمن المهام التي تضطلع بها جميع البرلمانات ويُتوقع منها أن تؤديها، وهي:

- التشريع.
- الموافقة على الضرائب والنفقات، في إطار الموازنة الوطنية عموماً.

- الإشراف على أداء السلطة التنفيذية، وسياساتها، وموظفيها.
- التصديق على المعاهدات والرقابة على الأجهزة الناشئة عنها.
- التصدي للقضايا المهمة على الصعيدين: المحلي والدولي.
- الاستماع إلى المظالم ورفعها عن المظلومين.
- الموافقة على التعديلات الدستورية.

ولن يتسنى للبرلمان أن يساهم في نشر وتحقيق الديمقراطية سوى بأداء هذه المهام بفعالية، وذلك من خلال تنظيم العمل بكفاءة، والقيام به بطريقة تخدم احتياجات جميع قطاعات المجتمع.

المجتمع المدني النشط

لا يقصد «بالمجتمع المدني» هنا المنظمات غير الحكومية فحسب، بل يقصد به كل الجماعات الأهلية النشطة، التي تعمل معاً بطرق مختلفة وعديدة لتجد حلولا للمشكلات المشتركة لأعضائها وتعزز مصالحهم وتدافع عنها. ورغم أن هذه الجماعات الأهلية لا تستطيع القيام بذلك إلا إذا كانت مستقلة عن الحكومة، فإنها بحاجة إلى التواصل الدائم معها حول الموضوعات التي تؤثر في مصالح أعضائها. ذلك أن دور المواطنين في الديمقراطية لا ينتهي بانتخابهم الحكومة؛ بل يجدر بهم أن يعملوا معها باستمرار لتظل على اتصال بالشعب واحتياجاته. وسوف يسعى البرلمان الديمقراطي من جانبه إلى تشجيع وجود مجتمع مدني مفعم بالنشاط، والعمل معه عن كثب لإيجاد حلول للمشكلات التي تواجه البلد، وتحسين جودة القوانين وملاءمتها للواقع.

الأحزاب السياسية

من بين المؤسسات التي تلعب دور الوساطة بين الحكومة والمجتمع، تحظى الأحزاب السياسية بأهمية خاصة بالنسبة إلى البرلمان. فمن خلال وجود الأحزاب السياسية، لا يمثل البرلمان المواطنين بوصفهم أفرادًا فحسب، بل أيضاً كجماعات ليعزز اتجاهات سياسية محددة. وتؤدي الأحزاب مهمتين، هما: أولاً- التركيز على خيارات الناخبين، وثانياً- ضمان إدراج هذه الخيارات في عمل البرلمان والمناقشات

العامة المستمرة. ورغم أن الأحزاب السياسية لا تحظى حالياً بدرجة عالية من التقدير من جانب الجمهور بشكل عام، فإنها تمثل عنصراً لا غنى عنه في عمل البرلمان الديمقراطي. ولأن الأحزاب السياسية تعمل مع كل من الحكومة والمجتمع المدني، فإنها تمثل نقطة التقاء بينهما.

وسائل الإعلام

تأتى وسائل الإعلام في المرتبة الثانية من بين المؤسسات التي تقوم بدور الوساطة بين الحكومة والمجتمع وتحظى بأهمية كبيرة بالنسبة إلى البرلمان وعمله؛ إذ عن طريقها يلم المواطنون بالشؤون العامة، وتمثل قناة رئيسة للتواصل بين البرلمان والجمهور. ومن خلال أداء دورها في البحث والاستقصاء، اعتبرت وسائل الإعلام «جهازاً رقابياً» يكشف جميع أشكال إساءة استخدام السلطة، وتعتبر مدى إجادتها لهذا الدور أمراً حيوياً بالنسبة إلى سلامة الحياة الديمقراطية. ومع الميل إلى تقليص هذا الدور، سواء عن طريق جعل وسائل الإعلام تنحاز لصالح السلطة التنفيذية في ظل نظام تتحكم فيه الحكومة، أو عن طريق الضغط من مجموعات مصالح اقتصادية قوية في ظل نظام يتحكم فيه أصحاب المصالح التجارية، يجب على البرلمان أن يؤدي دوراً ديمقراطياً أساسياً بوضع إطار قانوني مناسب لوسائل الإعلام، يضمن لها الاستقلال والتنوع على حد سواء.

ومن ثم، يقدم البرلمان مساهمة حيوية في تحقيق الديمقراطية على مستويات عدة في الوقت نفسه. ففي إطار المؤسسات الحكومية، يشكل البرلمان الجهاز التمثيلي الذي يتم عن طريقه التعبير عن إرادة الشعب، ويظهر فيه تنوع الأفكار والاتجاهات، وتتم فيه مناقشة خلافاتهم والتفاوض حولها. وفي أفضل الحالات، يجسد البرلمان السمات الديمقراطية المميزة للنقاش والتسوية، بوصفهما الوسيلتين اللتين يمكن بواسطتهما تحقيق مصلحة عامة تفوق مجموع مصالح أفراد أو قطاعات معينة في المجتمع. وعلاوة على ذلك، تمثل فعالية البرلمان في أداء وظائفه الأساسية المتمثلة في التشريع، ومراقبة الموازنة، والإشراف على السلطة التنفيذية عنصراً أساسياً بالنسبة إلى سلامة الحياة الديمقراطية. ومن خلال أداء هذه المهام، يعمل البرلمان جنباً إلى جنب مع منظمات المجتمع المدني، وتقع على عاتقه مسؤولية مميزة تتمثل في حماية الحقوق الديمقراطية الفردية للمواطنين. وأخيراً، لا يستطيع البرلمان أن يؤدي كل هذه الوظائف إلا عندما يتقيد هو نفسه بقواعد الديمقراطية، ويكون مفتوحاً للجميع، وخاضعًا لمساءلة الناخبين فيما يتعلق بأسلوب عمله، ويسهل التواصل مع أعضائه.

إطار عمل للبرلمان الديمقراطي

على ضوء ما سبق، تتلخص السمات الرئيسة للبرلمان الديمقراطي في أن يكون:

- ممثلاً لكل فئات المجتمع: أي يمثل أطياف الشعب اجتماعياً واقتصادياً، ويضمن تكافؤ الفرص والحماية لجميع أعضائه؛
- شفافاً: أي مفتوحًا للأمة من خلال وسائل الإعلام المختلفة، وفي إدارة أعماله؛
- متاحاً للجميع: أي يشرك الشعب، ولا سيما جمعيات ومنظمات المجتمع المدني، في أعماله؛
- خاضعاً للمساءلة: أي أن أعضاء البرلمان يخضعون للمساءلة من جانب الناخبين فيما يتعلق بأداء مهام منصبهم وسلامة تصرفاتهم؛
- فعالاً: أي ينظم الأعمال بكفاءة وفقاً لهذه القيم الديمقراطية، ويؤدي مهامه التشريعية والرقابية بطريقة تلبي احتياجات جميع السكان.

وفي إطار العمل التالي (انظر الجدول)، وضعت هذه القيم والمتطلبات الديمقراطية في العمودين الأول والثاني. في حين وردت في العمود الثالث الوسائل الإجرائية والمؤسسية التي يمكن من خلالها تحقيق هذه القيم. وتختلف البرلمانات بالطبع بعضها عن البعض، من حيث النظم الحكومية التي توجد في ظلها ومحيطها الاجتماعي والاقتصادي. فثمة دول فيدرالية وأخرى اتحادية؛ وثمة نظم رئاسية وأخرى برلمانية؛ وثمة برلمانات مكونة من مجلس واحد وأخرى من مجلسين. وفضلا عن هذا وذاك، ثمة اختلافات هائلة بين البلدان، سواء من حيث الحجم، أو من حيث مستويات التنمية الاقتصادية، ومن ثم من حيث المصادر المتاحة للبرلمان لكي يؤدي عمله. ويؤيد التنوع والإبداع البادي في الممارسات المستشهد بها في هذا الدليل النتيجة التي توصل إليها «مؤتمر قمة الأمم المتحدة سنة ٢٠٠٥» وهي التأكيد على «عدم وجود نموذج واحد للديمقراطية». وفي الوقت نفسه، توفر القيم الأساسية الموضحة في الإطار رؤية واضحة للاتجاه الذي ينبغي السير فيه ومجموعة من المعايير تمكننا من إدراك الشكل الذي قد يبدو عليه البرلمان الديمقراطي. كما تعد أيضاً بمثابة المبادئ التنظيمية لمضمون هذا الدليل وتقسيم فصوله.

وقد أرسلت نسخة من إطار العمل إلى البرلمانات الأعضاء للتعليق عليها، وتقديم نماذج لممارستها الجيدة. ومن الضروري هنا التأكيد على أن هذا الإجراء لم يكن استبياناً منظما، يُطلب فيه من البرلمانات الأعضاء أن تستوفى معلومات حول ممارساتها تحت كل بند؛ بل كان أقرب إلى تدريب واسع النطاق، طُلب فيه من تلك البرلمانات أن تختار مثالين أو ثلاثة من الممارسات التي تعتقد أنها تستحق أن تطلع عليها البرلمانات الأخرى. ولم تكن النتائج بالضرورة متساوية؛ فمن ناحية، قد لا تكون أمثلة الممارسة الديمقراطية المتضمنة في الدليل هي أفضل أو أكثر ما يلفت الانتباه إذا ما أجري استبيان تفصيلي؛ ففي الواقع، لا تعدو أن تكون مجرد أمثلة اختارتها البرلمانات أنفسها وأرسلتها إلينا، ومع ذلك لا توجد مساحة كافية لإدراجها جميعاً في هذا الدليل. ومن ناحية أخرى، ولضمان قدر معقول من الشمولية في تغطية هذه الموضوعات، تم الاستشهاد بأمثلة إضافية من إجابات البرلمانات على استبيانات سابقة أجراها الاتحاد البرلماني الدولي، فضلاً عن مصادر أخرى (سيتم الإشارة إليها في النص كل في موضعه).

بعض القيود

تجدر الإشارة هنا إلى قيدين إضافيين. إذ تستند أمثلة الممارسة الديمقراطية المتضمنة في هذا الدليل إلى أوصاف ووثائق قدمتها البرلمانات أنفسها. ولم يتسن لنا دائماً التحقق من مدى جودتها، أو مما إذا كانت قد استدامت بنجاح على مدار الزمن. فعلى سبيل المثال، إلى أي مدى استفاد الناس من الفرص الجديدة المهيأة لهم للتأثير في الأنشطة التشريعية للبرلمان؟ أو هل أدى تعزيز السلطات الرقابية للبرلمان إلى إخضاع الحكومة لقدر أكبر من المساءلة؟ تتطلب هذه الأسئلة برنامجاً بحثياً ضافيا للإجابة عنها، وهو أمر يتعدى نطاق هذا الكتاب. ومع ذلك، فالأمثلة العملية الجيدة التي جربتها البرلمانات وأقرتها تستحق النشر وإن لم تكن قد حققت نجاحاً كاملاً، أو أدت إلى مشكلات لم تكن في الحسبان.

وفي هذا السياق، يجدر التحذير من أن تطبيق الديمقراطية على أرض الواقع يتطلب في الأغلب المفاضلة بين قواعد أو قيم متنافسة لا يمكن بلوغ الغاية فيها جميعاً في الوقت نفسه. لذلك، تقع على عاتق البرلمانات مهمة تسهيل الأجندة التشريعية للحكومة فضلاً عن التدقيق فيها وتعديلها؛ فقد تحمي الحصانات البرلمانية النواب من تعسف السلطة التنفيذية ولكنها قد تخفي وراءها ممارسات إجرامية محتملة؛ وقد تؤدي إتاحة الفرصة الكافية لتقديم مبادرات فردية من

أعضاء البرلمان إلى إحداث فوضى في الجدول الزمني للبرلمان وفي تنظيم العمل البرلماني؛ وقد تعزز نظم الانتخاب، القائمة على الدوائر الانتخابية، فرص تواصل النواب مع ناخبيهم، ومع ذلك تفرز برلمانات لا تمثل الناخبين عامة من عدة نواحٍ. وثمة العديد من أشكال التعارض والمفاضلة الأخرى المشابهة، التي تجلت بوضوح في الإجابات التي أرسلتها البرلمانات، وقد تمت مناقشتها في مواضع عديدة داخل النص.

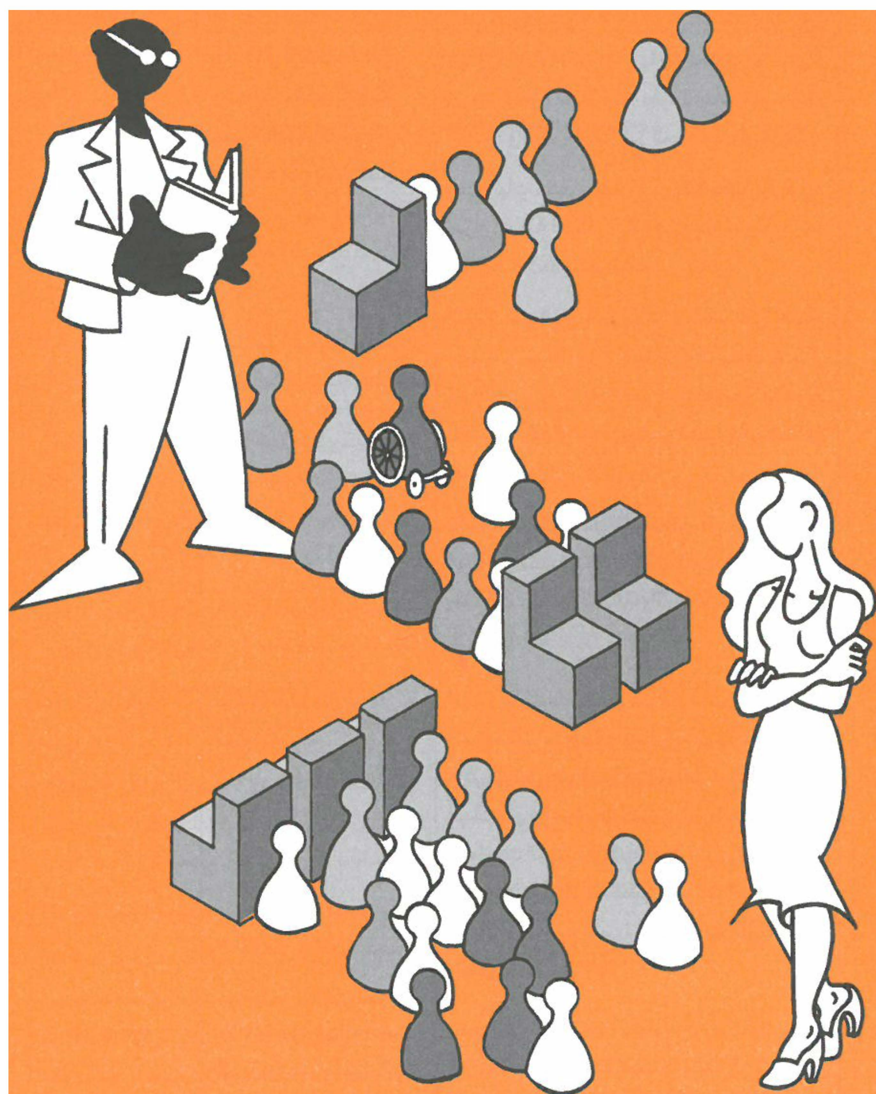
وفي ظل هذه القيود، تقدم لنا أمثلة الممارسة الجيدة الواردة في هذا الدليل لمحة عما يصبو إليه البرلمان الديمقراطي. كما تبين أن البرلمانات في أنحاء العالم تسعى حثيثاً إلى الاستجابة إلى تحديات العصر الحالي، وتقوم بذلك في الغالب عن طريق تحسين إجراءاتها الحالية والطرق التي تتواصل بها مع الجمهور. ومع ذلك، فقد يكون الحدث أحياناً من النوع الذي لا يتكرر، ويؤدي فيه البرلمان دوراً رئيساً في حل أزمة وطنية، أو يواجه فيه لحظة مصيرية تتعلق بقرار وطني، الأمر الذي يجعل مكانة البرلمان تعلو في نظر الشعب أكثر من أي شيء آخر. لذلك، لفت البرلمان الأوكراني انتباهنا في رسالته إلى الدليل إلى الدور المحوري الذي أسداه في المساعدة على حل الأزمة الوطنية التي نجمت عن الانتخابات الرئاسية المشوبة بالأخطاء التي جرت في أواخر عام ٢٠٠٤. واختار البرلمان التركي أن يذكر التصويت المهم الذي أجراه إبان الحرب على العراق عام ٢٠٠٣، حين رفض اقتراح حكومة الأغلبية السماح بدخول قوات أجنبية إلى الأراضي التركية وإرسال قوات حكومية تركية إلى الخارج. ولا يمكن توقع هذه اللحظات أو وضع تشريعات مسبقة لها؛ ومع ذلك، فهي تعد رسائل تذكير مفيدة بأنه أياً كانت الإجراءات الديمقراطية المتبعة في أي برلمان، فإن قدرته على أن يرتفع إلى مستوى الحدث «ويتحدث نيابة عن الأمة» لحظة اتخاذ قرار وطني مصيري هي التي قد يكون لها الأثر الأبقى في علو شأنه لدى الشعب.

الشكل (١-١): إطار عمل: المساهمة البرلمانية في الديمقراطية

الأهداف أو القيم الأساسية- يجب أن يكون البرلمان:	المتطلبات	الوسائل الإجرائية والمؤسسية الممكنة لتحقيق هذه الأهداف أو القيم
ممثلاً لكل فئات الشعب	برلمان منتخب يمثل الشعب اجتماعياً وسياسياً، ويلتزم بمبدأ تكافؤ الفرص بالنسبة إلى أعضائه لكي يتمكنوا من ممارسة المهام المنوطة بهم.	وضع نظام وعملية انتخابية حرة ونزيهة؛ وذلك باتباع وسائل تضمن تمثيل كل قطاعات المجتمع ومشاركتها بطريقة تعكس التنوع الوطني والمساواة بين الرجل والمرأة، عن طريق استخدام إجراءات خاصة، كتلك الإجراءات التى تضمن تمثيل المجموعات المهمشة أو المستبعدة. وجود إجراءات، ومنظمات، ونظم حزبية منفتحة وديمقراطية ومستقلة. وضع آليات تضمن حقوق المعارضة السياسية وغيرها من القوى السياسية، وتسمح لجميع الأعضاء بأداء التفويضات المكلفين بها بحرية ودون الخضوع إلى تأثيرات أو ضغوط غير ضرورية. حرية التعبير وتكوين الجمعيات؛ وضمان الحقوق واحترام الحصانات البرلمانية، بما فيها نزاهة رؤساء البرلمانات وغيرهم من شاغلي المناصب. اتباع سياسات وإجراءات قائمة على تكافؤ الفرص؛ وعدم التمييز في ساعات العمل وظروفه؛ وتوفير تسهيلات لغوية لجميع الأعضاء.
شفافاً	برلمان مفتوح أمام الأمة وشفاف في إدارة أعماله.	اتباع إجراءات علنية؛ وتقديم معلومات مسبقة للجمهور عن أعمال البرلمان؛ وإتاحة الوثائق باللغات ذات الصلة؛ وإتاحة مصادر المعرفة للمستخدم مثل وسائل الإعلام المختلفة ومنها الشبكة العنكبوتية العالمية؛ وضرورة توفر موظفين وتسهيلات خاصة بالبرلمان في مجال العلاقات العامة. وضع تشريع حول حرية الحصول على المعلومات.

الأهداف أو القيم الأساسية- يجب أن يكون البرلمان:	المتطلبات	الوسائل الإجرائية والمؤسسية الممكنة لتحقيق هذه الأهداف أو القيم
متاحاً للجميع	إشراك الجمهور، لاسيما منظمات المجتمع المدني وغيرها من الجمعيات الأهلية، في أعمال البرلمان.	توفير وسائل متعددة للناخبين كي يتمكنوا من الوصول إلى النواب. اتباع أساليب فعالة للمشاركة الشعبية في بحث ودراسة مشروعات قبل إقرارها؛ والالتزام بحق الأطراف المعنية في التشاور العلني؛ والالتزام بالحق العام في تقديم الالتماسات؛ واتباع إجراءات منهجية للشكاوى. إمكانية ممارسة الضغوط في جماعات ضغط في حدود ما ينص عليه قانون بشأن ضمان الشفافية.
خاضعاً للمساءلة	خضوع أعضاء البرلمان للمساءلة من الناخبين عن أدائهم البرلماني ونزاهة سلوكهم.	فرض عقوبات واتباع إجراءات رقابية فعالة على المخالفات الانتخابية؛ ووضع إجراءات لتيسير إلمام الناخبين بمجريات الأمور؛ ووضع معايير وقواعد سلوك واجبة التطبيق. تخصيص رواتب ملائمة للأعضاء؛ والوقوف على المصالح ومصادر الدخل الخارجية الخاصة بهم؛ ووضع قيود واجبة التنفيذ وممارسة الشفافية عند جمع الأموال للحملات الانتخابية وإنفاقها.
فعالاً على جميع المستويات:	تنظيم الأعمال بفعالية وفقاً لهذه القواعد والقيم الديمقراطية.	وضع آليات وتوفير موارد تضمن للبرلمان الاستقلال وأن يكون سيد قراره، بما في ذلك تحكّمه في ميزانيته الخاصة. توفير طاقم عمل محترف، وحيادي، ومستقل عن الخدمة المدنية الرئيسة. توفير تسهيلات بحثية ومعلوماتية مناسبة وغير متحيزة لأعضاء البرلمان؛ وتشكيل لجنة تتولى شؤون البرلمان؛ واتباع إجراءات فعالة لتخطيط الأعمال ووضع جداول زمنية لها؛ ووضع نظم لمراقبة الأداء البرلماني؛ وإجراء استطلاعات للرأي بين المعنيين حول ملاحظاتهم على أداء البرلمان.

الأهداف أو القيم الأساسية- يجب أن يكون البرلمان:	المتطلبات	الوسائل الإجرائية والمؤسسية الممكنة لتحقيق هذه الأهداف أو القيم
(أ) على المستوى الوطني:	أداء فعال لوظائف التشريع والتدقيق، والعمل كمنتدى وطني لمناقشة الموضوعات ذات الاهتمام المشترك.	اتباع إجراءات منهجية لمساءلة السلطة التنفيذية؛ وتزويد اللجان بصلاحيات وموارد مناسبة؛ ومساءلة الأجهزة واللجان العامة غير الحكومية أمام البرلمان. وضع آليات تضمن مشاركة برلمانية فعالة في عملية إقرار الموازنة الوطنية في جميع مراحلها، ومنها المراجعة اللاحقة للحسابات. القدرة على تناول موضوعات تستحوذ على اهتمام كبير من جانب أفراد المجتمع؛ والتوسط في حال حدوث توتر ومنع وقوع صراعات عنيفة؛ وتطويع المؤسسات العامة بحيث تلبي احتياجات السكان جميعهم. بالنسبة إلى البرلمانات التي توافق على التعيينات في الوظائف الكبيرة وتؤدي وظائف قضائية أو كلتيهما: وضع آليات تضمن العدالة، والإنصاف، وعدم التحيز في الإجراءات.
(ب) على المستوى الدولي:	مشاركة فعالة من البرلمان في الشؤون الدولية.	اتباع إجراءات تكفل الرقابة البرلمانية على المفاوضات الدولية والمشاركة فيها فضلاً عن الإشراف على المواقف التي تتبناها الحكومة؛ ووضع آليات تتيح إجراء مراقبة برلمانية على أنشطة المنظمات الدولية والمشاركة في مشاوراتها؛ ووضع آليات تضمن الالتزام الوطني بالقواعد الدولية وحكم القانون؛ ووضع أسس للتعاون البرلماني الدولي والدبلوماسية البرلمانية.
(ج) على المستوى المحلي:	علاقة تعاونية مع المجالس التشريعية على مستوى الدولة، والمستويين الإقليمي والمحلي.	وضع آليات للمشاورات المنتظمة بين رؤساء البرلمانات أو الهيئات التشريعية الوطنية وشبه الوطنية حول موضوعات السياسة الوطنية، تضمن اتخاذ القرارات حسب ما تقتضيه الاحتياجات المحلية.



٢. برلمان يمثل الشعب

أول معيار للبرلمان الديمقراطي أن يكون ممثلاً عن الشعب. ويعني هذا في المقام الأول أن يعكس البرلمان الإرادة الشعبية التى عبر عنها الناخبون في اختياراتهم للنواب والأحزاب السياسية التي ينتمون إليها. وفي هذا الصدد، يؤدي وجود برلمان غير منتخب بطريقة ديمقراطية سليمة، إما بسبب عيوب في الإجراءات الانتخابية أو النظام الانتخابي، إلى فقدان شرعيته والانتقاص من قدرته على التعبير عن الرأي العام إزاء الموضوعات والقضايا المهمة. وينبغي أن يعكس البرلمان الديمقراطي أيضاً التنوع الاجتماعي للسكان من حيث النوع، أو اللغة، أو الدين، أو العرق، أو غيرها من السمات المهمة سياسياً. ويؤدي وجود برلمان غير ممثل للشعب من هذه الناحية إلى تكوُّن شعور بالحرمان بل بالاستبعاد التام من العملية السياسية لدى بعض فئات المجتمع، وسيترتب على ذلك تبعات تؤثر في جودة حياة الناس أو استقرار النظام السياسي والمجتمع عموماً.

ويتوقف وجود برلمان ديمقراطي تتجسد فيه صفة التمثيلية بكل معانيها على تشكيل البرلمان ذاته، الذي يعد إفرازًا للعملية الانتخابية؛ فضلا عن اتباع إجراءات برلمانية عادلة وشاملة تهيئ الفرصة لجميع الأعضاء ليعبروا عن آرائهم، ويشاركوا في النشاط البرلماني على قدم المساواة مع الآخرين، ويطوروا مستقبلهم البرلماني. وقد يبدو تشكيل البرلمان، للوهلة الأولى، على أنه نتاج عمل سابق (العملية الانتخابية)، ولكن بإمكان البرلمانات رغم ذلك أن تضع الإطار الملائم لتشكيلها بشكل غير مباشر، وذلك بإعمال السلطة التشريعية المخولة لها والتي تمكنها من وضع القواعد التي تجري بموجبها الانتخابات. أما ما يتعلق بالإجراءات العادلة والشاملة، فيبدو واضحاً أنها تخضع للسيطرة المباشرة للبرلمان نفسه.

القواعد والإجراءات الانتخابية
التي تضمن وجود برلمانٍ ممثل للشعب

ثمة ثلاث سمات للعملية الانتخابية تمهد الطريق لوجود برلمان يمثل الشعب؛ أولاها وأهمها هي ضمان اتباع إجراءات انتخابية عادلة، تكفل عدم تعرض أي ناخب، أو مرشح، أو حزب للحرمان أو التمييز. وقد تطورت معايير «الانتخابات الحرة والنزيهة» تطوراً كبيراً في الوقت الحاضر، وأصبحت تغطي كل شيء بدءاً

من تسجيل الناخبين والأحزاب، مروراً بكل جانب من جوانب العملية الانتخابية ذاتها، وانتهاء بإجراءات الطعن في النتيجة؛ ويفضل أن تشرف عليها بالكامل لجنة انتخابية مستقلة. وعلى الرغم من احتواء هذه المعايير على تفاصيل كثيرة، فقد صُممت لكي تحقق مبدأ بسيطاً للغاية متضمناً في «العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية» the International Covenant on Civil and Political Rights (انظر المربع الموضح أدناه). ولن نستفيض في مناقشة هذه المعايير هنا، بيد أن هذا لا يعني أنها قد ترقى إلى مرتبة المسلمات. إذ ثمة أمثلة على انتهاكها بشكل فادح في بعض البلدان، أو عدم تطبيقها بشكل منتظم في بعضها الآخر، ويُظهر ذلك الحاجة إلى الاهتمام باستمرار بمراعاة هذه المعايير إذا أريد عدم المساس بالسمة النيابية للبرلمان.

وفي الوقت نفسه، ينبغي ألا نتجاهل القيود التى قد تقيد حق الاقتراع وتحول دون أن يكون البرلمان ممثلا للشعب. وفي هذا الصدد، أشار التقرير المقدم من سلطنة عمان بشكل خاص إلى أنها وسعت نطاق حق الاقتراع ليشمل كل المواطنين الذين يتجاوز عمرهم ٢١ عاماً في آخر انتخابات لمجلس الشورى في عام ٢٠٠٣. في حين تلفت بلدان أخرى الانتباه إلى أنها وسعت مؤخراً نطاق حق الاقتراع ليشمل المواطنين الذين يعيشون خارجها، وهو إجراء مهم للغاية بالنسبة إلى البلدان التي يقيم عدد كبير من مواطنيها خارجها بوصفهم عمالة مهاجرة. لذلك أضافت الفلبين نحو ٧,٥ ملايين ناخب جديد في هذه الفئة عام ٢٠٠٣، في حين أضافت المكسيك أكثر من ١٠ ملايين عام ٢٠٠٥. وفي الفترة الأخيرة، وسعت بلدان أخرى نطاق حق الاقتراع عن طريق خفض السن القانونية للتصويت إلى ١٨ بل إلى ١٦ سنة.

مربع: العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة (٢٥)

لكل مواطن الحق في:

أ) أن يشارك في سير الحياة العامة إما مباشرة أو عن طريق ممثلين مختارين بحرية؛

ب) أن ينتخب ويُنتخب في انتخابات دورية أصلية وعامة وعلى أساس من المساواة على أن تتم الانتخابات بطريق الاقتراع السري وأن تضمن التعبير الحر عن إرادة الناخبين؛

ج) الحصول على الخدمة العامة في بلاده، على أسس عامة من المساواة.

المصدر: العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. تم الحصول على المعلومات أعلاه في ٢٠ تموز/يوليو ٢٠٠٥ من «مكتب المفوض السامي للأمم المتحدة لحقوق الإنسان». انظر: http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a_ccpr.htm

قراءات إضافية على شبكة الإنترنت حول معايير الانتخابات الحرة والنزيهة:

European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) (2002). Guidelines on elections.
<http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD(2002)013-e.asp>

Goodwin-Gill, G. (2006). Free and fair elections. Inter-Parliamentary Union
<http://www.ipu.org/PDF/publications/Free&Fair06-e.pdf>

Inter-Parliamentary Union (1994). Declaration on Criteria for Free and Fair Elections. <http://www.ipu.org/cnl-e/154-free.htm>

Nelson, S (2003). Standards to judge elections. Administration and Cost of Elections Project. <http://www.aceproject.org/main/english/ei/eig04b.htm>

Organization for Security and Co-operation in Europe, Office for Democratic Institutions and Human Rights (2003). Existing commitments for democratic elections in OSCE prticipating states.
<http://www.osce.org/documents/odihr/2003/10/772_en.pdf>

Southern Africa Development Community (2004). SADC principles and guidelines governing democratic elections.
<http://www.iss.co.za/AF/RegOrg/unity_to_union/pdfs/sadc/elecprinciples.pdf>

Southern Africa Development Community Parliament Forum (2001). Norms and standards for elections in the SADC region.
<http://www.sadcpf.org/documents/SADCPF_ElectionsNormsStandards.pdf>

النظم الانتخابية

تتجسد السمة الثانية للعملية الانتخابية التى تمهد الطريق لوجود برلمان ديمقراطي يمثل الشعب تمثيلا سياسيا حقيقيا في الكيفية التي يعمل بها النظام الانتخابي في إطار المحيط الاجتماعي والسياسي للبلد، ومدى عدالته في معاملة الأحزاب السياسية المختلفة، التي يمثل مقدار الدعم الانتخابي الذي تحصل عليه أفضل مؤشر للرأي العام. وثمة أنواع عديدة من النظم الانتخابية المتبعة حالياً، بيد أن أكثرها شيوعاً هي الثلاثة التالية:

- نظام الانتخابات الفردية، وهو ما يعرف بنظام الأكثرية plurality system أو «الفائز بأكثر الأصوات» first past the post. في هذا النظام يصوت

الناخبون لمرشح واحد في الدوائر الفردية، ويتم انتخاب المرشح الذي يفوز بأكثر الأصوات، سواء فاز بأغلبية الأصوات أو لم يفز. وفي بعض البلدان، يضمن نظام التصويت البديل أو الجولة الثانية من الاقتراع عدم انتخاب المرشح إلا إذا حصل على أغلبية الأصوات في كل دائرة انتخابية.

- نظام القائمة الحزبية party list system. في هذا النظام تقدم الأحزاب السياسية قوائم بمرشحيها وفقاً لترتيب معين في الدوائر بحسب عدد الأعضاء، وقد توضع هذه القوائم على مستوى الإقليم أو الدولة. ويتناسب عدد المرشحين المنتخَبين من كل قائمة حزبية مع إجمالي عدد الأصوات الموجهة لمصلحة كل حزب في هذه الدائرة.

- النظام المختلط mixed-member system أو نظام الأعضاء الإضافيين additional-member system. وفي هذا النظام يدلي الناخبون بصوتين؛ صوت لمرشح الدائرة المشارك حسب نظام الأكثرية، وآخر لقائمة حزبية. ويتجسد تأثير القائمة الحزبية في أنها تجعل التوازن الكلي بين الأحزاب في البرلمان أكثر تناسباً مع إجمالي الأصوات التي حصلت عليها؛ وسيتوقف مدى التناسب على عدد الأعضاء المنتخبين حسب كل نظام.

وبنظرة تحليلية لهذه النظم، نجد أن نظام الأكثرية يمكن أن ينتج عنه برلمان غير متناسب على الإطلاق من حيث الأصوات الموجهة للأحزاب، ومن ثم فلن يمثل الرأي الشعبي في البلد بحق. ففي مقارنة أجريت بين نتائج الانتخابات الأخيرة في كل من الهند والمملكة المتحدة، اتضح إلى أي مدى يتوقف هذا الوضع على محيط البلد المعني (انظر المربع الموضح أدناه). وعلى الرغم من أن نتائج الانتخابات الهندية تخفي تفاوتات كبيرة جداً بين الأصوات والمقاعد التي حصلت عليها أحزاب سياسية معينة في كل ولاية على حدة، فقد جاءت النتيجة النهائية عموماً معبرة عن الرأي السياسي في البلد ككل، في حين نتج عن انتخابات المملكة المتحدة برلمان لا يمثل الشعب تمثيلا حقيقيا، شأنه في ذلك شأن البرلمانين السابقين.

مربع: نتائج الانتخابات في الهند والمملكة المتحدة

	النسبة المئوية للأصوات	المقاعد	النسبة المئوية للمقاعد
الهند، ٢٠٠٤			
حزب المؤتمر وحلفاؤه	٣٦,٥	٢٢٢	٤١
حزب بهاراتيا جاناتا وحلفاؤه	٣٦	١٨٩	٣٥
آخرون	٢٧,٥	١٣٢	٢٤
المملكة المتحدة، ٢٠٠٥			
حزب العمل	٣٦	٣٥٦	٥٥
حزب المحافظين	٣٣	١٩٧	٣٠
حزب الديمقراطيين الأحرار	٢٣	٦٢	١٠
آخرون	٨	٣١	٥

المصدر: الاتحاد البرلماني الدولي

أما نظام القائمة الحزبية فقد صمم لينتج برلماناً يعكس بشكل عام خيارات الناخب بالنسبة إلى الأحزاب، ومن ثم انتشار الاتجاه السياسي في البلد. ومن عيوب هذا النظام أنه قد يقطع الصلة بين الناخبين ونائب محلي معروف، وهي صلة قد تكون مهمة لتسهيل تواصل المرشحين مع ناخبيهم وتمثيل مصالحهم المحلية. وتبين التقارير المتصلة بهذه الدراسة أن عدداً من البرلمانات التي كانت تقنع بالاعتماد على نظام الدائرة الفردية قد أضافت مؤخراً نظام القائمة الحزبية بوصفه أبسط إصلاح يضمن تحول البرلمان إلى برلمان أكثر شمولية وتمثيلاً لآراء الشعب. على سبيل المثال، في سنة ٢٠٠٢، أضاف برلمان موناكو عنصر النسبية إلى نظام الاقتراع على مرحلتين بالدوائر الانتخابية ليضمن تمثيلاً سياسياً أكثر شمولا في المجلس الوطني. وفي سنة ٢٠٠٤، غيرت جمهورية كوريا قانونها الانتخابي إلى نظام «شخص واحد وصوتان» الذي يُسمح بموجبه لكل ناخب بأن يدلي بصوت لمرشح دائرته وبصوت ثانٍ للحزب السياسي الذي يفضله، مما سيساعد في تحديد الطريقة التي سيتم بها توزيع ٥٦ مقعداً إضافياً على أساس نسبي. «ونتيجة لذلك، أصبح المجلس الوطني السابع عشر أصدق تمثيلاً للشعب، مما يعكس أصوات جميع فئات المجتمع». ويتضح أثر هذا الإصلاح في تمكين قطاعات المجتمع التي لم تكن تحظى في السابق بتمثيل كافٍ من خلال مذكرة حول

انتخابات الفلبين مقدمة من عضو في مجموعة العمل الخاصة بالاتحاد البرلماني حيث ورد فيها:

«أن إقرار «قانون نظام القائمة الحزبية» في عام ١٩٩٥، الذي يغطي ٢٠٪ من عضوية مجلس النواب بالكونجرس الفلبيني، أو بحد أقصى ٥٣ مقعداً من إجمالي ٢٣٦، يعد تقدماً كبيراً نحو إنهاء السيطرة الاحتكارية التي تمارسها مؤسسات الأعمال الكبيرة وكبار ملاك الأراضي على تشكيل هذا الكونجرس. إنه نظام للتمثيل النسبي إلى جانب نظام الدائرة الفردية، أو نظام الفائز بأكثر الأصوات. وعلى الرغم من أن نظام القائمة الحزبية يشوبه النقص ويحتاج إلى كثير من التعديل، فقد سمح بانتخاب ممثلين عن قطاعات المجتمع الفلبيني المهمشة وتلك التي لا تحظى بتمثيل كافٍ».

قراءات إضافية على شبكة الإنترنت حول النظم الانتخابية المختلفة:

Administration and Cost of Elections Project (2003). Electoral systems index. <http://www.aceproject.org/main/english/es/>

Election Process Information Collection Project (2004). EPIC research results for electoral systems. <http://epicproject.org/ace/compepic/en/topics>

International IDEA (2005). Electoral system design: The new International IDEA handbook. <http://www.idea.int/publications/esd/upload/Idea_ESD_full.pdf>

Inter-Parliamentary Union (2006). Parline database module on electoral systems. <http://www.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp>

من الذي يصوت فعلياً؟

فضلاً عن شمولية حق الاقتراع وطبيعة النظام الانتخابي، قد يتأثر أيضا مدى تمثيل البرلمان للشعب بمن يمارسون حق التصويت فعلياً. وعلى الرغم من وجود أسباب عديدة تحول دون إدلاء الناخبين بأصواتهم، فثمة سبب شائع يتمثل في الاعتقاد بأن النواب المنتخبين لن يمثلوا مصالح الناس. وإذا انتشر هذا الاعتقاد بين بعض قطاعات المجتمع أكثر من غيرها، فسيؤدي حتما إلى تشويه صورة البرلمان المنتخب. وعلى سبيل المثال، قد يؤثر أولئك الذين أسهموا في تكلفة

الحملات الانتخابية في قدرة الأعضاء المنتخبين على التعبير عن آراء ناخبيهم أكثر من الناخبين الذين صوتوا لصالحهم. وسيتم في الفصل الخاص بالمساءلة تناول أمثلة للممارسة الجيدة في تنظيم الحملات الانتخابية وتمويل الأحزاب بمزيد من الاستفاضة. ويكفي هنا أن نستشهد بتعليقات البرلمان الكندي حول أهمية القواعد المالية الصارمة بالنسبة إلى مصداقية العملية الانتخابية، ومن ثم نسبة المشاركة في الانتخابات:

«تقع الأحزاب السياسية في صميم النظام السياسي والانتخابي الحديث وهي عنصر أساسي في أي نظام ديمقراطي حيوي وقابل للتطور. وقد ساهمت تغييرات جديدة أدخلت على قانون الانتخابات وقانون الضريبة على الدخل اللذين يحكمان تمويل الأحزاب السياسية والمرشحين، في زيادة الطابع النيابي للنظام الانتخابي الكندي. وتوجب هذه التعديلات الرئيسة الإفصاح عن مصادر التمويل وقيمته، وتضع حدوداً للتبرعات المقدمة من الأفراد، وتمنع المشاركين السياسيين من قبول التبرعات المقدمة من منظمات مثل الشركات والاتحادات. كما تتطرق التغييرات أيضاً إلى إجراءات التمويل العام لتضمن تحقيق العدالة لجميع الأحزاب السياسية.

وفي كندا، يهتم السياسيون اهتماماً كبيراً بنسب المشاركة في العملية السياسية، لاسيما نسبة المشاركة بين الناخبين الشباب. ولا تقتصر هذه المشكلة بأية حال من الأحوال على كندا فقط، لأنها شائعة في كل الدول الديمقراطية الغربية. وتهدف التغييرات السابقة إلى استعادة ثقة الجمهور في النظام الانتخابي».

ولمزيد من المعلومات حول تمويل المرشحين والأحزاب، انظر الفصل الخامس.

قواعد وإجراءات انتخابية
تضمن انتخاب برلمان
يعكس التنوع الاجتماعي للسكان

من الصعوبة بمكان، من الناحية النظرية، إعداد قائمة شاملة بالفئات الاجتماعية التي قد يشكل عدم كفاية تمثيلها في البرلمان مصدر قلق لأي بلد من البلدان، وعلى الرغم من ذلك فإن موضوع تمثيل المرأة يعد موضوعاً عالمياً، وكذلك

الحال أيضاً بالنسبة إلى تمثيل الأقليات أو الجماعات المهمشة، سواء كانت لغوية، أو دينية، أو عرقية، أو أصلية، أو توليفة من كل ما سبق. وتتجسد إحدى سمات البرلمان الديمقراطي في وضعه تدابير فعالة تضمن فتح بابه لممثلين لكل هذه الفئات.

النساء في البرلمانات

ظلت ممارسة السياسة في كل المجتمعات تقريباً حكراً على الرجل، وظهرت عوائق حالت دون مشاركة النساء في السياسة. وفي الدول الديمقراطية الغربية، جاء توسيع نطاق حق الاقتراع ليشمل النساء متأخراً نسبياً، ولكن مساواة النساء بالرجال في التصويت لم تجلب معها المساواة ذاتها في فرص الوصول إلى المناصب العامة. وحتى اليوم، لا تمثل النساء سوى ١٦,٤٪ تقريباً من جميع المشرعين في برلمانات العالم. وهن غير ممثّلات على الإطلاق في أحد عشر برلماناً، وفي ٦٠ مجلس نواب أو برلماناً مكوناً من مجلس واحد تصل نسبتهن إلى أقل من ١٠٪ (جميع البيانات تعود إلى الفترة الممتدة حتى ٢٨ من شباط/فبراير ٢٠٠٦).

ولكن، لماذا تمثل هذه النسب مصدراً للقلق من وجهة النظر الديمقراطية؟ في سنة ٢٠٠٠، أجرى الاتحاد البرلماني استبياناً لأعضاء البرلمان من السيدات في أنحاء العالم ليستطلع آراءهن وتجاربهن حول أدائهن في البرلمان. وفي الاستبيان، الذي أجري تحت عنوان «السياسة: من منظور النساء» *Politics: Women's Insight*، أبدت النساء آراءهن، كل بأسلوبها الخاص على النحو التالي:

- إنها مسألة مساواة وعدالة. «إن الديمقراطية التي يكون تمثيل المرأة فيها هامشيا ليست ديمقراطية حقيقية.... وإن مسألة مشاركة المرأة في وضع السياسات مسألة تتعلق بالعدالة والمساواة». «إن أي مسلك لا يحقق المساواة للمرأة في هذا المجال هو خلل في الديمقراطية».

- وجود المرأة يؤثر في العملية السياسية والثقافة. «إن النساء عموماً أقل ميلاً إلى إثارة النزاعات وأكثر ميلاً نحو إجماع الآراء، وهن يبحثن عن حلول للمشكلات بدلاً من إحراز مفاخر سياسية». «تضفي النساء لمسة إنسانية على العالم السياسي... ويحدث وجودهن تحولات». «بفضل النساء، بدأ الجمهور يستعيد ثقته في السياسة من جديد».

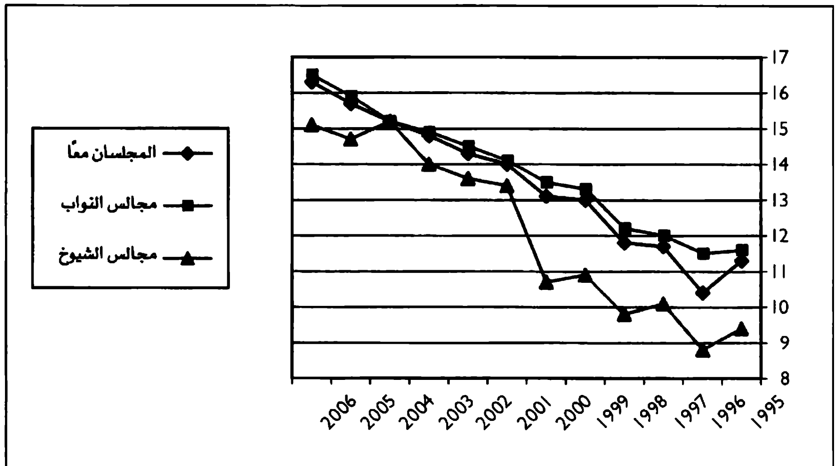
■ النساء يحلن دون تحيز الذكور في أولويات السياسة. «النساء أكثر حساسية للمشكلات الاجتماعية، لاسيما تلك المتصلة بالفقر وتربية الأطفال». «النساء هن الأسرع إدراكا للمشكلات الاقتصادية، والتعليمية، والصحية». «إن أولوياتهن تتركز أكثر حول الإنسان سواء كان رجلاً أو امرأة».

وكان هناك اتفاق بين المشاركات في الاستبيان على أنه لكي يُحدث وجود النساء فرقاً ملحوظاً في هذه المجالات، فإن ذلك يتوقف على عددهن في البرلمان. وقد استرجعن في هذا الصدد نتائج تقرير أعده «برنامج الأمم المتحدة الإنمائي» عام ١٩٩٥، خلص فيه إلى أنه لكي تحدث مجموعة النساء تأثيراً مجدياً في الهيئات التشريعية، فإن ذلك يتطلب مستوى تمثيل يبلغ ٣٠٪.

ولكن، هل شهد تمثيل المرأة تحسنا منذ صدور تقرير البرنامج الإنمائي؟ بينما كانت النساء في عام ١٩٩٥ يشكلن أكثر من ٣٠٪ من أعضاء الهيئة التشريعية في خمسة بلدان فقط، ارتفع هذا العدد الآن إلى عشرين بلداً؛ وحدثت زيادة تدريجية عموماً في إجمالي نسبة النائبات من ١١٪ إلى النسبة الحالية البالغة ١٦,٤٪، كما هو موضح في الشكل ٢-١.

الشكل ٢-١: المعدل العالمي لعدد النساء في البرلمانات، ١٩٩٥-٢٠٠٦.

الوضع في كانون الثاني/يناير من كل سنة، باستثناء سنة ١٩٩٥ (تموز/يوليو) و١٩٩٦ (نيسان/إبريل)*



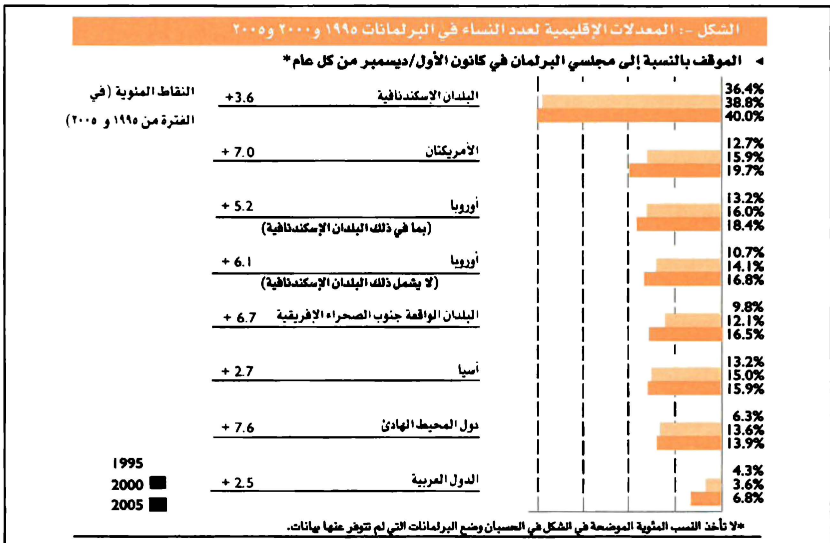
* لا تأخذ النسب المئوية في الحسبان وضع البرلمانات التي لم تتوفر عنها بيانات.

المصدر: الاتحاد البرلماني الدولي

ويوضح الشكل ٢-٢ التوزيع الإقليمي لهذه الأرقام. وتخفي المتوسطات الإقليمية اختلافات ملحوظة بين البلدان الواقعة في نطاق كل إقليم. لهذا السبب حظيت مجموعة البلدان الاسكندينافية، على سبيل المثال، بمكانة بارزة لأنها تشغل باستمرار موقعاً نموذجياً عند مقارنتها بالمتوسط الأوروبي. وبالمثل، حظي المغرب وتونس والعراق بمكانة متميزة بين الدول العربية، حيث بلغت نسبة البرلمانيات في الأخيرة أكثر من ٢٥٪. وفي البلدان الإفريقية الواقعة جنوب الصحراء، حققت رواندا نسبة أعلى من أي بلد آخر، حيث زادت نسبة البرلمانيات فيها عن ٤٨٪. وضمن حدود الأمريكتين، لم تنعكس في بلدان أمريكا الشمالية الزيادات الكبيرة التي طرأت على نسبة البرلمانيات في معظم دول أمريكا اللاتينية منذ عام ١٩٩٥. لذلك، تخفي هذه الأرقام الإقليمية وراءها تباينات كبيرة بين البلدان.

الشكل ٢-٢: المعدلات الإقليمية لعدد النساء في البرلمانات ١٩٩٥ و٢٠٠٠ و٢٠٠٥

الموقف بالنسبة إلى مجلسي البرلمان في كانون الأول/ديسمبر من كل عام*



* لا تأخذ النسب المئوية الموضحة في الشكل في الحسبان وضع البرلمانات التي لم تتوفر عنها بيانات.

المصدر:

Inter-Parliamentary Union (2006). Women in Parliament in 2005: the year in perspective. <http://www.ipu.org/pdf/publications/women06_en.pdf>

قراءات إضافية على شبكة الإنترنت حول نسب مشاركة النساء في البرلمانات الوطنية:

Inter-Parliamentary Union (2005). Women in politics 2005 Poster: <http://www.ipu.org/pdf/publications/wmnmap05_en.pdf>

Inter-Parliamentary Union (2006). Women in national parliaments. Situation as of 28 February 2006. <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>

Inter-Parliamentary Union (2006). Women in national parliaments. Statistical archive. <http://www.ipu.org/wmn-e/world-arc.htm>

Inter-Parliamentary Union (2006). Women in politics: 60 years in retrospect (Information Kit). <http://www.ipu.org/PDF/publications/wmninfokit06_en.pdf>

ما العقبات الرئيسة التي تحول إذن دون تحقيق تقدم أسرع في هذه المسألة؟ وما الذي يمكن فعله حيالها؟ فيما يلي بعض الاعتبارات التي قدمتها عضوات البرلمانات في الاستبيان الذي أجراه الاتحاد البرلماني عام ٢٠٠٠ لتفسير أسباب انخفاض نسب مشاركة النساء في البرلمان وفي السياسة بوجه عام:

- الاختيار الذاتي السلبي. تنفر معظم النساء من المشاركة في السياسة بسبب طبيعتها التنافسية القائمة على النزاعات، وما يعنيه ذلك من تضحيات على صعيد الحياة الأسرية.
- عداء الذكور. يعتلي الرجال عادة التسلسل الهرمي للسلطة في الأحزاب السياسية، وقد يكونون عدائيين للغاية تجاه النساء.
- مواعيد الاجتماعات. تُعقد معظم الاجتماعات في المساء وفي نهاية الأسبوع، مما يجعل مشاركة النساء ممن لديهن مسؤوليات أسرية فيها أمراً صعباً.
- نفقات الترشح للانتخابات. عندما يتحمل المرشح جزءاً من النفقات بدلاً من أن تتحملها الأحزاب السياسية بالكامل.

وحول ما يمكن القيام به لتخطي هذه العقبات، توضح أمثلة البلدان التي حققت أعلى نسب لمشاركة النساء في البرلمان أو أظهرت أقصى قدر من التقدم على مدى العقد الماضي أن ما تحقق هو نتيجة حتمية لشكل أو آخر من أشكال تدابير المساواة بين الرجل والمرأة. وقد أُدخلت هذه التدابير حتى تاريخه في ٨١ بلداً، في أعقاب حملات قوية قادتها عادة المنظمات النسائية. وبعض هذه التدابير منصوص عليها في قوانين، في حين يعتمد بعضها الآخر على مبادرات تقودها الأحزاب نفسها. وفيما يلي الأشكال التي قد تتخذها هذه التدابير في العادة:

- حجز مقاعد برلمانية للنساء، يتم شغلها مثلاً حسب نسبة إجمالي المقاعد التي فازت بها الأحزاب.

- تخصيص نسب في القوائم الحزبية أو «نظام الحصص» quotas، الذي تخصص بموجبه مقاعد للنساء بما في ذلك المناصب العليا.

- تخصيص قوائم مختصرة قاصرة على النساء فقط women-only short lists، تُختار منها المرشحات في النظم التي تعتمد على الدوائر الانتخابية، أو «المزاوجة» بين الدوائر الانتخابية، شريطة أن يتم اختيار مرشح من كل جنس.

وقد شهدت البلدان التي تنخفض فيها نسب مشاركة النساء في البرلمان بشكل ملحوظ تقدما واضحاً في هذه النسب بعد أن تبنت هذه التدابير. فعلى سبيل المثال، أدخلت جمهورية كوريا في عام ٢٠٠٤ التدابير السابقة في قوانينها ذات الصلة. وأصبح «قانون الأحزاب السياسية» the Political Party Act يشترط الآن تخصيص ٥٠٪ من نسبة مقاعد التمثيل النسبي للنساء، فضلاً عن وجود امرأة من بين كل مرشحيْن يحتلان رأس قائمة المرشحِين. وينص «قانون الأموال المخصصة لأغراض سياسية» The Law on Political Funds على توفير إعانات مالية من الدولة إلى الأحزاب التي ترشح نساء في ٣٠٪ أو أكثر من المناطق الانتخابية. ونتيجة لهذه التغييرات، تضاعفت نسب مشاركة النساء في المجلس الوطني السابع عشر عن نظيرتها في المجلس السابق لتصل إلى ١٣٪. وفي بلدان أخرى خُصصت فيها مقاعد للقوائم الحزبية، كانت النسب المئوية أعلى من تلك التي تحققت في كوريا.

ويمكن الارتكان في وضع تدابير المساواة بين الرجل والمرأة إلى المادة ٤-١ من «اتفاقية الأمم المتحدة للقضاء على كافة أشكال التمييز ضد المرأة» والتي تنص على ما يلي:

«لا يعتبر اتخاذ الدول الأطراف تدابير خاصة مؤقتة تستهدف التعجيل بالمساواة الفعلية بين الرجل والمرأة تمييزاً.. كما يجب وقف العمل بهذه التدابير متى تحققت أهداف التكافؤ في الفرص والمعاملة».

وتتمثل النتيجة الضمنية لتطبيق هذه المادة في أن التدابير سوف تساعد في إحداث تغيير على المدى الطويل؛ بيد أنها وحدها لا تكفي لإحداث هذا التغيير. ويتضح هذا في مثال بنغلاديش، حينما انتهي العمل في عام ٢٠٠٠ بالحكم الخاص بحجز ٣٠ مقعداً برلمانياً إضافياً للنساء، مما أدى إلى حدوث انخفاض كبير في نسبة تمثيل النساء بالبرلمان من تسعة في المائة إلى اثنين في المائة. وقد تم الآن تجديد العمل بهذا الحكم مع زيادة المقاعد الإضافية إلى ٤٥ مقعداً. لذلك، قد تكون تدابير المساواة بين الرجل والمرأة شرطاً ضرورياً لإحداث التغيير ولكنها غير كافية لتحسين مشاركة النساء في البرلمان في المستقبل القريب.

قراءات إضافية على شبكة الإنترنت حول «نظام الحصص» وغيرها من تدابير المساواة بين الرجل والمرأة:

Global database of quotas for women. <http://www.quotaproject.org/>

Htun, M (2004) Is gender like ethnicity? Global Database of Quotas for Women <http://www.quotaproject.org/other/HtunPOP2004.pdf>

International IDEA (2002). Women in parliament: beyond numbers. <http://www.idea.int/publications/wip/index.cfm>

International IDEA (2004). The implementation of quotas: African experiences. <http://www.quotaproject.org/publications/Quotas_Africa.pdf>

Inter-Parliamentary Union (2006). Women in parliament in 2005 - the year in perspective. <http://www.ipu.org/pdf/publications/women06_en.pdf>

تمثيل الأقليات والجماعات المهمشة

عدم وجود أحزاب تمثل الأقليات في البرلمان لا يعني بالضرورة تجاهل هوياتهم أو مصالحهم المميزة؛ إذ من الممكن تمثيلهم على نحو مُرضٍ بواسطة الأحزاب التي تمثل الاتجاه السائد. وقد تعين الأحزاب متحدثاً باسم الأقليات أو تتبع نظماً للتصويت تسمح للأعضاء بأن يمنحوا دعماً إضافياً لمرشحي إحدى الأقليات. ومع ذلك، يبدو أن السعي إلى تمثيل الأقليات عبر الأحزاب التي تمثل الاتجاه السائد لن يؤتى ثماره إلا إذا كانت هذه الأقليات تشكل نسبة كبيرة من السكان.

وإذا كان ثمة احتمال بأن الأقليات لن يتم تمثيلها بشكل كافٍ في البرلمان، فمن الممكن اتباع عدد من الاستراتيجيات المختلفة التى تتوقف على نوع النظام الانتخابي ودرجة التركز الجغرافي للأقلية أو الأقليات المعنية:

- تقليل شروط التسجيل أو الحصول على التمويل أو دخول البرلمان. يمكن تسهيل دخول الأقليات إلى البرلمان عن طريق تقليل عدد توكيلات الأعضاء اللازمة لتسجيل أي حزب سياسي، أو عدد الناخبين المطلوب للحصول على أموال من الحكومة، أو تستطيع الأحزاب المسجلة بوصفها منتمية إلى أقلية وطنية أن تتأهل لدخول البرلمان عند حصولها على نسبة أقل من التصويت الشعبي.
- وضع حدود للدوائر الانتخابية لتمنح ممثلي الأقليات فرصة أفضل للنجاح (وهو ما يعرف باسم «التقسيم الإيجابي للوحدات الإقليمية»[1] affirmative gerrymandering). وفي حال تركز الأقليات في منطقة معينة، يمكن تخصيص عدد أكبر من المقاعد البرلمانية لهذه المنطقة.
- تطبيق نظام الحصص على مرشحي الأحزاب. إذ يتحتم في مناطق معينة اختيار أدنى نسبة من المرشحين في القائمة الحزبية من الأقليات. على سبيل المثال، توجد في سنغافورة ١٤ دائرة انتخابية من أصل ٢٣ تطبق نظام دوائر التمثيل الجماعي Group Representation Constituencies، شريطة أن ينتمي مرشح واحد على الأقل من كل فريق حزبي إلى إحدى الأقليات.
- حجز مقاعد لممثلي الأقليات. هذه هي أكثر الطرق شيوعاً، ويستخدمها حالياً نحو ٢٥ بلداً من كل منطقة من مناطق العالم. إذ تحجز الهند حاليا ٧٩ مقعداً

1. أي تقسيم الوحدات الإقليمية إلى مناطق انتخابية بحيث تحظى فيها فئة معينة بالأغلبية الانتخابية (المترجم).

من أصل ٥٤٣ في مجلس النواب الهندي، الذي يعرف باسم «لوك سابها»، لقوائم الطوائف الاجتماعية و٤١ مقعداً لقوائم القبائل. في حين تخصص موريشيوس ٨ مقاعد من أصل ٧٠ «لأفضل الخاسرين» الذين يمثلون الجماعات العرقية الأربع المعترف بها دستورياً. وتحجز سلوفينيا مقعدين «للجماعات الوطنية» أحدهما للجماعة الإيطالية والآخر للجماعة المجرية.

وليس ثمة طريقة من بين هذه الطرق لم يثر حولها جدل. فتخصيص حصص للأقليات في قوائم الأحزاب التي تمثل الاتجاه السائد قد يحرمها من التمثيل لدى منظمات الحكم الذاتي الخاصة بها، والتي قد تفضلها. ومن ناحية أخرى، قد تؤدي التدابير الداعمة لمنظمات الحكم الذاتي إلى تعزيز الهويات المستقلة وإضعاف الوحدة الوطنية. وقد اتبعت نيوزيلندا منهجاً للتخلص من هذا المأزق يتمثل في السماح للناخبين الماوريين أن يختاروا بين تسجيل أنفسهم في كشوف الانتخابات الوطنية أو في كشوف مستقلة خاصة بهم، مع السماح لمن يختارون الأخيرة بتحديد عدد المقاعد المحجوزة في البرلمان. ومع ذلك، تعتبر حماية حقوق الأقليات دون إثارة استياء الأغلبية أمراً صعباً في كل مكان، وتعتمد الحلول دائماً على ظروف البلد المعني. مع الوضع في الاعتبار احتمال أن تشمل الجماعات المهمشة في تمثيلها البرلماني أغلبية سكان البلد.

وقد يكون من اللازم وضع ترتيبات انتخابية خاصة في الفترات اللاحقة للنزاعات، أو عند إعادة الديمقراطية عقب تدخل الجيش لأسباب طائفية. وقد تكون هذه الترتيبات انتقالية، وعرضة لبعض الخلافات حولها وحول كيفية فهم الديمقراطية، كما يوضح هذا التقرير من فيجي:

> «فيما يتعلق بالتمثيل، تم وضع النظام الطائفي لانتخاب أعضاء مجلس النواب بحيث يستوعب تنوع الأعراق في جزر فيجي. وفي ضوء الصراعات التي شهدتها الجزر في الماضي لحفظ الديمقراطية، يعتبر هذا النظام في الوقت الحالي هو الأنسب لأنه يكفل التمثيل للمجموعات العرقية الرئيسة في حين يضمن في الوقت نفسه بقاء ميزان القوى في يد الأعضاء المنتخبين لشغل المقاعد المفتوحة من جانب جميع المواطنين المسجلين في دائرة انتخابية معينة. ولا تزال هناك آراء في فيجي تعارض وضع نظام انتخابي يضمن فوز سكان

فيجي الأصليين بالأغلبية في مجلس النواب ويعطي دفعة لكل أعضاء المجلس لكي يتم انتخابهم على أساس المقاعد المفتوحة».

دور المجلس الثاني

يمكن أن يلعب المجلس الثاني (مجلس الشيوخ) دوراً مهماً في تمثيل التنوع السكاني للبلد. ويتجلى ذلك بوضوح في النظم الفيدرالية، حيث ينعكس هذا التنوع في تمثيل الولايات أو الأقاليم ومصالحها في المجلس الثاني، الذي يتولى مراجعة الكيفية التي تؤثر بها التشريعات في مختلف مناطق البلد ومحلياته. ولا تقتصر هذه الوظيفة الإقليمية على النظم الفيدرالية، فقد تتضمن تمثيلاً خاصاً للمواطنين المقيمين في الخارج بالمجلس الثاني، كما هي الحال في فرنسا. وفي جميع الدول التي يتكون فيها البرلمان من مجلسين، يمكن أيضاً أن تستخدم آلية اختيار أعضاء المجلس الثاني لضمان وجود تمثيل أكبر للجماعات والفئات الاجتماعية المختلفة، إما بواسطة نظام انتخابي مختلف عن المستخدم في المجلس الأول، أو بواسطة إجراءات التعيين (في حال وجود أعضاء معينين). وبهذه الطريقة، يمكن تعزيز التمثيل الاجتماعي للبرلمان برمته، بما في ذلك تمثيل جماعات مثل متحدي الإعاقة، والمهمشين اجتماعياً، والأقليات الصغيرة من كل الأنواع.

European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) (2000). Electoral law and national minorities. <http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-INF(2000)004-e.asp>

European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) (2005).Report on electoral rules and affirmative action for national minorities' participationin decision-making process in European countries. <http://venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD(2005)009-e.asp>

Foundation on Inter-Ethnic Relations (1999). The Lund recommendations on the effective participation of national minorities in public life & explanatory note. <http://www.osce.org/documents/hcnm/1999/09/2698_en.pdf>

Ghai, Y (2001). Public participation and minorities. Minority Rights Group International. <http://www.minorityrights.org/admin/Download/Pdf/PubPartReport.pdf>

Norris, P (2004). Ethnic minorities, in Electoral engineering: voting rules and political behavior
<http://ksghome.harvard.edu/~pnorris/ACROBAT/Institutions/Chapter 9.pdf>

Organization for Security and Co-operation in Europe, Office for Democratic Institutions and Human Rights (2001). Guidelines to assist national minority participation in the electoral process
<http://www.osce.org/item/13589.html?ch=129>

إجراءات برلمانية عادلة وشاملة للجميع

كما أشرنا من قبل، لا يتوقف تمثيل البرلمان لجميع المواطنين على تشكيله فحسب، بل يتطلب كذلك شمولية في إجراءاته وأسلوب عمله، ومنح جميع أعضائه فرصة كاملة في أداء أدوارهم. ولمفهوم الشمولية جوانب مختلفة، ستتم مناقشتها لاحقاً. بيد أن فعالية تنفيذها تستند إلى حيادية رئيس البرلمان، الذي يؤدي دوراً رئيساً في ضمان العدالة بين المجموعات والأحزاب المختلفة. وتبذل العديد من البرلمانات جهوداً كبيرة لكي تضمن «عدم التحيز الحزبي» من قبل رؤسائها، ممن كانت لديهم انتماءات حزبية سابقة. بل تشترط جمهورية «كيريباتي» أن يتم انتخاب رئيس البرلمان من بين مرشحين من خارجه، لتجنب أي ضغوط قد تمارس عليه عند أداء واجبات منصبه. وتحقق معظم البرلمانات النتيجة ذاتها عن طريق انتخاب أعضاء مشهود لهم بالحياد، مثل رؤساء اللجان أو نواب رئيس البرلمان. ويمكن الوقوف على السمات النموذجية لرئيس البرلمان من خلال هذا الوصف الذي قدمه الرئيس الأسبق للبرلمان الهندي «جي. في. مافالانكار»:

> «بوصفه رئيساً لأول برلمان لأمة وليدة، لم يقتصر دور مافالانكار على كونه مجرد رئيس أو إداري ناجح، بل كان مؤسساً عهد إليه بمسؤولية وضع قواعد وإجراءات وأعراف وتقاليد تنبع من روح الوطن. وقد حقق ذلك بصبر، ومثابرة، وحكمة، وفوق هذا كله بوعي نافذ بالتاريخ.... وعند تطبيق القواعد الخاصة بالإجراءات وسير العمل بالمجلس، أظهر شري مافالانكار موضوعية استثنائية ولم يميز قط بين أعضاء الحكومة وأعضاء المعارضة. وقد تشبثنا بهذا

التقليد على مدار السنين، وهو ما يجعل نظامنا البرلماني ناجحا في أداء مهامه».

ويبين الوصف السابق الأهمية الكبيرة لشخصية رئيس البرلمان، لاسيما بالنسبة إلى برلمان جديد أو ناشئ، في ترسيخ تقليد عدم التحيز في إدارة أعمال البرلمان. وفي البرلمانات التي تؤدي فيها دور الرئيس شخصية حزبية بارزة، تمثل حزب الأغلبية أو تحالفها، يكون من المهم وضع ضوابط وإجراءات ملائمة تضمن احترام حقوق جميع الأعضاء.

إشراك الأحزاب في عضوية اللجان

تُؤدى معظم أعمال البرلمان في لجان، سواء كانت تشريعية أو رقابية أو مزيجاً من هذه وتلك. ومن الممارسات المقبولة في كل البرلمانات تقريباً أن تتناسب عضوية هذه اللجان مع قوة الأحزاب أو المجموعات المختلفة داخل المجلس التشريعي. لذلك، جاء مثلاً في التقرير الذي أعدته صربيا والجبل الأسود أنه «عند تشكيل الأجهزة العاملة لمجلس النواب، يؤخذ في الاعتبار التمثيل النسبي للنواب من كل ولاية وكل حزب سياسي....». وبالإضافة إلى ذلك، يحجز عدد من البرلمانات مقعداً في لجان محددة لعضو من حزب المعارضة أو الأقلية. في حين تمنح «الجمعية الوطنية الفرنسية» المعارضة الحق في أن ترشح رئيس أية لجنة أو مقررها للتحقيق أو جمع المعلومات. وفي البرلمان الليتواني المعروف باسم «سيماس»، يُنتخب ممثل من المعارضة البرلمانية رئيساً أو نائباً لرئيس لجنة الموازنة والتمويل، كما هي الحال عادة بالنسبة إلى لجنة الحسابات العامة بالبرلمانات التي تتبع نموذج برلمان المملكة المتحدة.

وفي عدد من البرلمانات، يمتد هذا الطابع المميز لتشكيل اللجان من مختلف الأحزاب إلى عملية صنع القرار كذلك، في محاولة للوصول إلى إجماع. ومن المهم للغاية أن يحدث ذلك في لجان الإجراءات، التي تنظم أعمال البرلمان. ففي زيمبابوي، على سبيل المثال، تجتمع كل أسبوع لجنة مسؤولة عن شؤون البرلمان تضم أعضاء من مختلف الأحزاب مع رئيس البرلمان ونائبه لتنظم الأعمال البرلمانية بطريقة غير متحيزة. وتتم مثل هذه الترتيبات عادة في معظم البرلمانات، وسيتم التطرق إليها بشكل أوسع في الفصل السادس. وفي بعض الحالات، يمكن أن توجد روح الإجماع أيضاً في اللجان الموضوعية. ففي «مجلس النواب القبرصي»

«ثمة مساواة في التمثيل والمناقشات التي تتم على مستوى اللجان ويتم إقرار معظم القوانين بإجماع تام في جلسة تضم جميع أعضاء البرلمان». وفي البرلمان النرويجي المعروف باسم «ستورتينجيت»، ثمة لجنة موسعة معنية بالشؤون الخارجية تهيئ للحكومة الفرصة كي تناقش الموضوعات المهمة المرتبطة بالتجارة، والأمن الوطني، وغيرها من موضوعات السياسة الخارجية مع جميع أحزاب البرلمان قبل اتخاذ أي قرار نهائي. «وقد ساهم وجود هذه اللجنة في... التوصل إلى إجماع سياسي مشترك في مجال السياسة الخارجية شهدته النرويج منذ الحرب العالمية الثانية». وفي «الجمعية الوطنية السنغالية»، يمكن إحالة القوانين ذات الأهمية الاستثنائية إلى لجنة خاصة تتألف من قادة كل المجموعات السياسية، للحصول على أكبر قدر ممكن من الاتفاق.

وفي استراليا، يمتد منهج الإجماع هذا إلى لجان عديدة:

> «من السمات المميزة للجان مجلس النواب أنها لا تتبنى في العادة اتجاهاً سياسياً معيناً عند تناول الموضوعات التي تدرسها؛ إذ يحاول الأعضاء الذين يمثلون مختلف جوانب الطيف السياسي أن يعملوا بروح الفريق الواحد ويدرأوا عن أنفسهم المواجهات بغية الوصول إلى حل مشترك. لذلك، تتسم تقارير اللجان عادة بأنها أكثر دقة وإحاطة كما تحقق تغييراً فعالاً في السياسة الحكومية فيما يتعلق بالموضوعات التي تحظى بأهمية كبيرة لدى الجمهور الأسترالي».

وإذا تعذر الوصول إلى إجماع حول عمل اللجنة، فإن لوائح العديد من البرلمانات تنص على طرح تقارير الأقليات للمناقشة.

حقوق محددة لأحزاب المعارضة أو الأقليات

تلعب أحزاب المعارضة أو الأقليات دوراً رئيساً في مساءلة الحكومة، وتقديم خيارات سياسية بديلة إلى الشعب. وفي النظم البرلمانية، التي تستطيع الحكومة أن تبادر فيها إلى مناقشة السياسات واقتراح التشريعات اعتمادًا على أغلبيتها البرلمانية، من المهم أن تكون ثمة حقوق مضمونة للمعارضة الرسمية لكي تضيف بنوداً إلى جدول أعمال البرلمان حول التشريعات المقترحة والمناقشات المرتبطة

بالسياسات، فضلاً عن إتاحة وقت لإجراء هذه المناقشات. وبنفس الطريقة، تحتاج أحزاب الأقلية في الهيئات التشريعية التي تزاول مهامها في ظل نظام رئاسي إلى حقوق مشابهة. وحتى في النظام الملكي السعودي، يحق الآن لأية مجموعة مكونة من عشرة أعضاء من الهيئة التشريعية أن تقترح مشروع قانون أو إجراء تعديل على قانون نافذ بالفعل. وهذه الحقوق معترف بها في كل البرلمانات تقريباً.

وفي «مجلس النواب الإيطالي»، مثلاً، الذي يطبق لوائح دقيقة للغاية فيما يتصل بتوزيع وقته، يُكفل لمجموعات المعارضة حد أدنى من الموضوعات التي يمكن أن تطرحها في المجلس، وتُخصص لها نسبة مضمونة من الوقت للحديث عن أي موضوع. وبالنسبة إلى مشروعات القوانين التي تقدمها الحكومة، يكون الوقت المخصص لمجموعات المعارضة أكبر من ذلك المخصص لممثلي حزب الأغلبية. ويوفر البرلمان الليتواني «السيماس» وقتاً مضموناً لمجموعات المعارضة لكي تقدم مقترحات القوانين «وجداول الأعمال» البرلمانية، وتكون الأولوية لزعيم المعارضة في استجواب وزراء الحكومة وفي المناقشات التي تدور حول برنامج الحكومة وتقريرها السنوي. وفي مجلس العموم بالمملكة المتحدة، يُخصص عشرون يوماً في كل دورة انعقاد للإجراءات الخاصة بعمل المعارضة، سبعة عشر منها توضع تحت تصرف زعيم أكبر حزب معارض. ويمكن إعطاء أضعاف هذه الأمثلة من برلمانات كثيرة.

قراءات إضافية على شبكة الإنترنت حول دور أحزاب المعارضة وحقوقها في البرلمان:

Inter-Parliamentary Union (1999). Guidelines on the rights and duties of the opposition in parliament
<http://www.ipu.org/splz-e/gabon.htm>

فرص الأعضاء المستقلين

يوحي مبدأ الشمولية بالحاجة إلى إتاحة الفرص لمن هم ليسوا أعضاء في الكوادر القيادية للمجموعات البرلمانية (الحزبية) ليشاركوا في مختلف الأنشطة البرلمانية. وتخصص برلمانات كثيرة وقتاً للأعضاء المستقلين أو «شاغلي المقاعد الخلفية» (أي الأعضاء من غير شاغلي المناصب الحكومية وقادة الأحزاب) لكي:

يتقدموا بقوانينهم الخاصة، التي يشار إليها أحياناً باسم مشروعات قوانين «الأعضاء العاديين»؛ يتقدموا باقتراحات إلى اللجان أو المجلس الرئيس بمبادرة منهم؛ أو يستهلوا المناقشات.

ومع ذلك، فقد تؤدي هذه المزايا إلى ظهور بعض المشكلات. ففي التقرير الذي ورد من «الكنيست» الإسرائيلي، أشير إلى تزايد مقترحات القوانين المقدمة من الأعضاء العاديين بوصفها إحدى أبرز الصعوبات التنظيمية التي يواجهها الكنيست. وثمة تحفظات مماثلة لدى البرلمان السويدي، المعروف باسم «ريكسداج»، حول حق الأعضاء المستقلين في أخذ زمام المبادرة، إذ ينص تقرير البرلمان السويدي على ما يلي:

> «قد يؤدي التوسع في استخدام هذا الحق إلى إثارة مشكلات ترتبط بفعالية العمل البرلماني. ففي السويد، أدى استخدام الأعضاء المستقلين حق المبادرة إلى حدوث مشكلات من هذا النوع في اللجان، لأنه أثقل كواهلها بأمور نشأت عن هذا الحق. وفي مقابل حق المبادرة، يخضع استخدام الحقوق الأخرى في المقام الأول لسيطرة الأحزاب لا الأعضاء المستقلين؛ وبهذه الطريقة يقل خطر الإفراط في استخدامها».

وتعتبر مسألة التنظيم الفعال للأعمال من الموضوعات التي تشغل كل البرلمانات، وسيتم تناولها في الفصل السادس. وتكفي الإشارة هنا إلى طريقتين مختلفتين تتبعهما البرلمانات الأخرى لتحل المشكلة التي أثارها برلمان السويد. وتتمثل إحداهما فيما اتبعه «مجلس النواب الإيطالي»، للوصول إلى اتفاق صارم مسبقاً حول الوقت المخصص لجميع المشاركات ومدتها، «بما فيها التدخلات الفردية من النواب الذين لا يتحدثون نيابة عن مجموعة برلمانية». وتتمثل الطريقة الأخرى ببساطة في إطالة الوقت المتاح. فعلى سبيل المثال، نشأ في اللوك سابها الهندي ما عُرف اسمه «ساعة الصفر» Zero Hour، يُطبَق بعد الساعة الرسمية المخصصة للأسئلة وقبل البدء في الأعمال الاعتيادية المدرجة على جدول الأعمال. وقد وُصفت ساعة الصفر على النحو التالي:

«ترجع نشأة ساعة الصفر إلى أوائل الستينيات، حينما بدأ الأعضاء يثيرون موضوعات ملحة تحظى بأهمية كبيرة لدى الجمهور، وكان ذلك يتم أحياناً بإذن مسبق من رئيس المجلس وبدون إذن في أحيان أخرى. وللأعضاء الحرية في أن يثيروا أي أمر يهمهم سواء كان دولياً، أو وطنياً، أو محلياً. وقد وُصفت ساعة الصفر بتعبيرات مثل «مضيعة للمال العام»، و«ساعة الجنون»، و«بداية عظيمة ليوم رديء»، و«شيء غير مرغوب فيه»؛ بيد أنها أصبحت ساعة حيوية ومهمة. وتعتبر في بعض الأحيان «أكبر عقبة تواجه شاغلي المناصب القيادية عند أداء الأعمال العادية، ولكنها تعتبر في أحيان أخرى ركناً أصيلاً في المصطلحات والممارسات البرلمانية».

وثمة طريقة أكثر راديكالية لزيادة مقدار الوقت البرلماني المتاح للأعضاء العاديين تتمثل في إنشاء مجلس تشريعي موازٍ. ويرى «مجلس النواب الأسترالي»، الذي كان أول من شكل هذه المؤسسة المعروفة باسم «اللجنة الرئيسة»، أنها أهم بند من بنود الإصلاح الأخيرة التي أدخلها. «ولا تستطيع هذه اللجنة أن تستهل الأعمال البرلمانية ولا أن تتخذ قراراً نهائياً بشأنها، وإنما بوسعها أن تفعل كل شيء فيما بينها. وقد زادت هذه اللجنة مقدار الوقت المتاح لأعمال الحكومة والأعضاء العاديين بدرجة كبيرة، وسمحت باستمرار المناقشات حول تقارير اللجان البرلمانية، ووفرت للأعضاء فرصة أكبر لمناقشة المسائل المطروحة». وقد أنشئت هيئة موازية مماثلة، يطلق عليها قاعة ويستمينيستر Westminster Hall في «مجلس العموم» بالمملكة المتحدة.

المساواة بين الرجل والمرأة

لا يقتصر ضمان قدرة النساء على أداء دور كامل في العمل البرلماني على توسيع نطاق الفرص المهيأة لهن للوصول إلى المناصب الانتخابية فحسب؛ بل يتطلب أيضاً إضفاء قدر من الفعالية على الترتيبات البرلمانية التي تسهل مشاركة النساء، بالتساوي مع الرجال، في النطاق الكامل لأنشطة البرلمان بدلاً من أن تعوقها. ويشير «برلمان جنوب إفريقيا» إلى أنه «رغم النجاحات التي تحققت والتي تضمن أن تشكل النساء نسبة مهمة من أعضاء البرلمان، فإنهن يجدن أن الوفاء بأدوارهن السياسية ليس سهلا على الدوام، وعلى البرلمان أن يراقب بنيته الأساسية وثقافته التنظيمية

باستمرار لكي يضمن دعمهما لاحتياجات النساء الاستراتيجية والعملية». وفيما يلي ملخص لآراء البرلمانيات التي وردت في الاستبيان الذي أجراه الاتحاد البرلماني بشأنهن: «يتمثل أول مصادر القلق للنساء المشتغلات بالسياسة في التوفيق بين حياتهن السياسية والتزاماتهن الأسرية... وعلى المستوى البرلماني، ما زالت خدمات دور الحضانة المتاحة بمبنى البرلمان في البلدان الاسكندينافية للعضوات من الأمهات اللاتي لديهن أطفال صغار حلما يراود معظم البرلمانيات في أجزاء أخرى من العالم. وينطبق الشيء ذاته على الأوقات التي يمكن أن تُعقد فيها الاجتماعات والجلسات بهدف منح البرلمانيات فرصة أفضل للجمع بين واجباتهن السياسية وحياتهن الخاصة». (السياسة: من منظور النساء، الاتحاد البرلماني الدولي، ٢٠٠٠)

وفيما يلي تعليق سيدة على صراعها من أجل الحصول على خدمات أساسية للغاية في مبنى مصمم للرجال:

> «لقد اعتدت على أن أستخدم دورة المياه المخصصة للرجال المجاورة لغرفة المؤتمرات الحزبية، وقد فعلت السيدات اللاتي جئن بعدي نفس الشيء، أيضاً، إلى أن حولوها إلى دورة مياه مختلطة. وبعد أن تركت البرلمان تم أخيراً توفير دار حضانة، وكان هذا التجديد بمثابة مساواة في توفير الخدمات ووسائل الراحة لأعضاء البرلمان وذويهم. وعلى سبيل المثال، كان هناك في الماضي «غرفة لزوجات الأعضاء»، في حين لم يوجد شيء مشابه لأزواج العضوات».

وثمة مخاوف مشابهة تتصل بتوقيت أداء الأعمال البرلمانية. فقد جرت العادة في العديد من البرلمانات الغربية على عقد جلسات تبدأ في وقت متأخر نسبياً من اليوم وتمتد طوال فترة المساء. وقد جرّب «مجلس العموم» بالمملكة المتحدة مؤخراً، شأنه شأن غيره من البرلمانات، أن يغير ساعات عقد الجلسات لوقف معظم الجلسات المسائية المتأخرة؛ رغم أن اختلاف مواقف أعضاء البرلمان تجاه هذه التغييرات أظهر أن تحقيق الإصلاح المتفق عليه ليس بالأمر الهين. ومن جانبها، توصلت لجان البرامج «ببرلمان جنوب إفريقيا» إلى اتفاق على ألا تمتد جلسات المجلس عادة إلى ما بعد السادسة مساء «لكي تتواءم مع الالتزامات الأسرية للأعضاء»، وهو اعتبار ينطبق على الرجال والنساء على حد سواء.

ولأن معظم أعمال البرلمان تتم في اللجان، فقد أصبح الآن ضمان كل الفرص الممكنة للعضوات كي يشاركن في أعمال اللجان ويتدرجن في الوصول إلى منصب رئاستها اعتباراً تأخذه كثير من البرلمانات على محمل الجد. ويمكن أن تساعد القواعد الإجرائية في تحقيق هذا الهدف، كما هي الحال في الكاميرون. «إذ تشترط القواعد الإجرائية «للمجلس الوطني الكاميروني» أن يكون كل نائب عضواً في لجنة واحدة على الأقل أو لجنتين على الأكثر. ومن ثم، وتبعاً لمشاورات حكيمة، توجد سيدة واحدة على الأقل في كل لجنة، كما تترأس النساء لجنتين عامتين من أصل ست».

وكمبادرة أوسع نطاقاً، أنشأت بعض البرلمانات لجاناً للمساواة بين الرجل والمرأة، تهدف إلى تعزيز هذه المساواة في المجتمع بصفة عامة. وتتضمن عضوية هذه اللجان عادة أعداداً متساوية من الرجال والنساء، كما هي الحال في فرنسا، ويتولى بعضها كذلك مسؤولية إبقاء إجراءات البرلمان تحت المراجعة من منظور النوع الاجتماعي. وقد أسس البرلمان السويدي «حزباً عاملاً للمساواة بين الجنسين في الريكسداج». وقد خلُص تقريره الصادر في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٤ إلى خمسة عشر اقتراحاً للمساواة بين الرجل والمرأة في الريكسداج، وفيما يلي أبرز تلك الاقتراحات:

- وضع برنامج للمساواة لكل فترة ولاية بهدف تعزيز المساواة في الريكسداج.
- اشتراط موافقة هيئة مكتب الريكسداج على البرنامج لكل فترة ولاية، وإسناد المسؤولية الفعلية عن تنفيذ البرنامج إلى موظف مدني.
- تنظيم حلقات دراسية دورية لمكاتب اللجان بهدف مناقشة طرق العمل، ودور رئيس اللجنة، وثقافة الاجتماعات... الخ.
- تطوير الصفحة الرئيسة للريكسداج على شبكة الإنترنت بناء على المعلومات الإحصائية المقسمة حسب النوع الاجتماعي.
- توفير دعم مهني للأعضاء الذين يشعرون بأنهم يتعرضون لمعاملة سلبية.
- تطوير التمهيد (الوارد في الكتيب الخاص بأعضاء البرلمان) الذي يقدم للأعضاء الجدد عن البرلمان بحيث يتضمن مزيداً من المعلومات غير الرسمية عن الريكسداج.

- أن تشير التحقيقات التي تتم داخل الريكسداج إلى أية تبعات تتعلق بالمساواة.
- أن يأخذ التخطيط لأعمال اللجان في الاعتبار جدوى جمع الأعضاء بين واجباتهم البرلمانية ومتطلبات الأبوة أو الأمومة.

وتَنْتُج هذه المبادرات في العادة عن الضغط الذي تمارسه عضوات البرلمان. فقد أقمن في العديد من البرلمانات مؤتمرات حزبية تضم عضوات من مختلف الأحزاب لتشجيع هذه التغييرات، ومراجعة الأعمال البرلمانية الوشيكة من منظور النوع الاجتماعي.

قراءات إضافية على شبكة الإنترنت حول إشراك النساء في أعمال البرلمانات:

Inter-Parliamentary Union (2000). Politics: Women's insight.
<http://www.ipu.org/PDF/publications/womeninsight_en.pdf>

Inter-Parliamentary Union (2004). Enhancing the role of women in electoral processes in post-conflict countries. Post-election support.
<http://www.un.org/womenwatch/osagi/meetings/2004/EGMelectoral/EP3-IPU.PDF>

Inter-Parliamentary Union, United Nations Development Programme (2002). National Seminar on RThe Process of Engendering a New Constitution for Rwanda. >http://www.ipu.org/pdf/publications/kigali_bi.pdf>

Inter-Parliamentary Union, United Nations Division for the Advancement of Women (2003). The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women and its Optional Protocol. Handbook for Parliamentarians. <http://www.ipu.org/PDF/publications/cedaw_en.pdf>

The Commonwealth (2001). Gender-sensitizing Commonwealth parliaments.
<http://www.cpahq.org/uploadstore/docs/gendersensitizingcwparliaments.pdf>

تحقيق المساواة لأعضاء الأقليات والجماعات المهمشة

يمكن في برلمانات عديدة التعامل بشكل وافٍ مع مسألة إشراك ممثلي الأقليات والجماعات المهمشة في البرلمان من خلال الإجراءات الخاصة بأحزاب المعارضة والأقلية التي تمت مناقشتها من قبل. ومع ذلك، إذا كانت الأقلية محدودة للغاية، فقد يستحيل بموجب القواعد العادية الاستجابة إليها إذا طالبت بحقوق برلمانية معينة مثل شغل مناصب في اللجان التشريعية أو غيرها من اللجان. وفي هذه الحالة يمكن التنازل عن متطلبات من قبيل الحاجة إلى وجود حد أدنى من الأعضاء المنتخبين، أو منح حقوق إجرائية خاصة للموضوعات المتعلقة بالأقليات، التي قد تتضمن الحق في اقتراح قانون جديد أو رفض أنواع معينة من مشروعات القوانين. ففي بلجيكا، على سبيل المثال، يقسم البرلمان إلى مجموعتين حسب اللغة إحداهما تتحدث الفرنسية والأخرى تتحدث الهولندية عند مناقشة موضوعات معينة، ولإقرار تدبير ما، ينبغي الحصول على أغلبية في كل مجموعة إضافة إلى أغلبية إجمالية تشمل ثلثي الأعضاء.

ما دامت الأقليات والجماعات المهمشة تتحدث عادة بلغة مختلفة عن لغة الأغلبية، فإن ثمة أمرًا مهما فيما يتصل بالمشاركة في البرلمان يتعلق باللغة أو اللغات التي تدار بها أعماله. وتزداد أهمية هذا الاعتبار حينما تختلف لغة الأعمال البرلمانية عن اللغة التي يتحدث بها أغلبية السكان. وهنا، قد تشكل مسألة النفقات اللازمة لتوفير خدمات الترجمة عنصراً مقيداً. ففي «اللوك سابها» الهندي، مثلاً، تستخدم اللغتان الهندية والإنجليزية في إدارة الأعمال. ومع ذلك، فقد سُمح للأعضاء أيضاً، منذ زمن اللوك سابها الرابع، بأن يخاطبوا المجلس بأي من اللغات المنصوص عليها في الدستور. وفي الوقت الحالي، أصبحت خدمات الترجمة الفورية متاحة بثماني لغات إلى جانب اللغتين سابقتي الذكر (وهي الأساميسية، والبنغالية، والكانادية، والمالايالمية، والماراثية، والأورِيَّة والتاميلية، والتيليجويَّة)؛ في حين تتوافر خدمات الترجمة أيضاً في مجلس الشيوخ، المعروف باسم «راجيا سابها»، باللغات الغوجاراتية، والأردية، والبنجابية.

قراءات إضافية على شبكة الإنترنت حول استخدام لغات الأقليات واللغات الوطنية في عمل البرلمانات:

Matiki, A (2002). Language planning and linguistic exclusion in the

legislative process in Malawi.
<http://www.linguapax.org/congres/taller/taller1/Matiki.html>

The House: New Zealand,Äôs House of Representatives 1854-2004 (2005). Parliament in Te Reo.
<http://www.nzhistory.net.nz/Gallery/parlt-hist/tereo.html>

تسهيل عمل جميع الأعضاء

إلى جانب الأشكال الأكثر وضوحاً لعدم المساواة بين الأعضاء التي تمت مناقشتها من قبل، قد تكون ثمة اختلافات أقل وضوحاً في الموارد أو الطاقات تعرقل أداءهم بشكل منتظم. وستتم مناقشة موضوع الموارد والتسهيلات البرلمانية بمزيد من الاستفاضة في الفصل السادس. وتكفي هنا الإشارة إلى ضرورة أن يتمتع الأعضاء بفرص متساوية للاستفادة من هذه الموارد أو التسهيلات، وأن يكون طاقم العمل البرلماني المتخصص في البحوث والمكتبات حياديا في خدمة جميع الأعضاء.

ومع ذلك، فهذه المسألة لا تتعلق بالتسهيلات فحسب، بل بالقدرة المتاحة لاستخدامها. فعلى سبيل المثال، يوجد لدى معظم البرلمانات الآن تسهيلات على شبكة الإنترنت تتيح للأعضاء الحصول على أحدث المعلومات حول تقدم سير مشروعات القوانين والجوانب الأخرى للعمل البرلماني. ومع ذلك، توضح جميع الاستبيانات التي أجريت حول استخدام وسائل الاتصال الإلكترونية أن عدم التكافؤ بين المستخدمين لا يتعلق بتوافر الأجهزة والمعدات بقدر ما يتعلق بالقدرة على استخدامها ضمن النطاق الكامل لها. أما حقيقة أن أعضاء البرلمان الآن يأتون بشكل متزايد من خلفيات مهنية فهي تعني أن هذه القدرات تعتبر ببساطة أمراً مسلماً به؛ بيد أن كل شخص يحتاج إلى تدريب، حتى وإن كان هدفه مواكبة أحدث المستجدات فحسب.

وينطبق هذا الاعتبار بشكل أعم، مثلاً، على الأعضاء المنتخبين حديثاً. إذ تبدو الإجراءات البرلمانية عادة محاطة بالألغاز، فالمتطلبات المتصلة بالوقت متنوعة بدرجة كبيرة، مما يجعل الأعضاء يتصرفون إلى حد كبير حسب أهوائهم. وقد يستغرق الأعضاء الجدد وقتاً طويلاً لكي يجدوا وسائل تكسبهم الفعالية في النطاق الكامل لمسؤولياتهم. وتقدم معظم البرلمانات برامج تمهيدية وخططاً تعليمية

للأعضاء الجدد، وإن كانت هذه البرامج والخطط تتباين كثيراً في جودتها وفائدتها. وتقدم المجموعات الحزبية بعض هذه البرامج، في حين يقدم الطاقم الإداري للبرلمان بعضها الآخر. وفي استعراض أجراه الاتحاد البرلماني الدولي للبرامج التمهيدية، اقترح النقاط التالية بوصفها عناصر أساسية في هذا النوع من البرامج:

- حقوق الأعضاء وواجباتهم؛
- الإجراءات البرلمانية، وقواعد المناقشة والتصويت في اللجان والمجلس التشريعي؛
- تفاصيل الخدمات البرلمانية المتاحة وكيفية الاستفادة منها؛
- تنظيم المكتب واستخدام المعدات الإلكترونية وغيرها؛
- العلاقات مع وسائل الإعلام؛
- تنظيم مكاتب الدوائر الانتخابية والعلاقات مع الناخبين.

وعلى سبيل المثال لا الحصر، يصدر «البرلمان النيوزيلندي» لكل أعضائه سلسلة من الكتيبات الإرشادية عبر شبكة الإنترنت، تتناول جوانب مختلفة من عملهم. فعلى سبيل المثال، يتناول الدليل الخاص «بعضوية اللجان الخاصة الفعالة» Effective Select Committee Membership كل جانب من جوانب عمل اللجان، بما فيها اللوائح الداخلية، والإجراءات الخاصة بأنواع الأعمال المختلفة، وخدمات الدعم المتاحة، والإرشادات الموجهة لرؤساء اللجان، وهكذا. والهدف من هذا الدليل هو تمكين الملمين به من تحقيق أهدافهم في اللجان الخاصة. ومن خلال قيامهم بذلك، سوف يتمكنون من تمثيل ناخبيهم بشكل أفضل. وفيما يلي بعض المقتطفات النموذجية:

> «حدد ما تريد أن تحققه. لكي تكون عضواً فعالاً في لجنة خاصة، عليك أن تخطط مسبقاً لما تريد أن تحققه في اجتماع معين وكيف تأمل في تحقيقه. إذ من الممكن أحياناً أن تسير الإجراءات بسرعة، وبدون خطة قد تضيع الفرص المهيأة لك لإثارة موضوع ما أو

اقتراح تغيير في تقرير ما. وسوف يساعدك هذا الدليل على فهم ما يمكنك أن تحققه والكيفية التي تستطيع من خلالها أن تنفذ خطتك ضمن الحدود الموضحة في اللوائح المعمول بها......

فرصتك في أن تصبح مشرعاً فعالاً. ليس من اللازم أن تكون حاصلا على ليسانس في الحقوق لكي تصبح مشرعاً جيداً؛ ذلك أن كل ما تحتاجه هو أفكارك، والتزامك باتباع الإجراءات وقدرتك على إقناع زملائك في اللجنة بضرورة تنفيذ اقتراحاتك. وسوف يقدم مستشارو اللجنة المشورة حول جدوى الاقتراحات، وسيتولى الصياغة التشريعية أشخاص يتمتعون بمهارات متخصصة في هذا المجال. وعليك أن تفكر بشكل نقدي في أثناء دراسة التشريع، وأن تكون على استعداد لأن تطرح أسئلة إذا لم تفهم مشروع القانون الموجود أمامك؛ لأنك إن لم تفهمه، فلن يفهمه كذلك الأشخاص الذين تمثلهم».

حماية حقوق أعضاء البرلمان في أثناء ممارسة صلاحياتهم

ثمة شرط أساسي لكي يكون البرلمان ممثلاً لكل الشعب ويمثل أعضاؤه ناخبيهم بفعالية، وهو أن يعبر الأعضاء عن آرائهم بحرية دون رهبة أو محاباة. ومن الناحية التاريخية، تعرض أعضاء البرلمان في كثير من الأحيان إلى جميع أنواع الضغوط وأشكال التهديد من قبل الحكومات، لاسيما عندما كانوا يتحدثون صراحة عن إساءة استخدام السلطة من جانب الحكومة، فضلاً عن الضغوط غير المبررة من التيارات القوية الأخرى داخل المجتمع نفسه. ولهذا السبب، حظيت حقوق أعضاء البرلمان في حرية التعبير بحماية خاصة من خلال قواعد «الامتياز» أو «عدم المساءلة» البرلمانية التي تحمي أعضاء البرلمان من المثول أمام المحاكم بسبب الآراء التي يعبرون عنها أو الأصوات التي يدلون بها في أثناء ممارسة صلاحياتهم.

«ينطبق مبدأ عدم المساءلة البرلمانية على كل شيء ملفوظ أو مكتوب أو أي فعل صادر عن عضو في مجلس برلماني في أثناء ممارسة واجباته الرسمية بشكل اعتيادي..... وهذه الحماية المقدمة مطلقة وتستمر مدى حياة العضو، حتى بعد انتهاء عضويته في البرلمان. وتصدق كل البلدان بلا استثناء على مبدأ عدم المساءلة بالمعنى

المشار إليه. (لجنة الاتحاد البرلماني الدولي لحقوق الإنسان الخاصة بأعضاء البرلمان، ١٩٩٣)».

ولا يقتصر الهدف من هذا الامتياز على حماية أعضاء البرلمان فقط، بل يتعداه إلى الارتقاء بقدرتهم على تمثيل مصالح الناخبين وحمايتها. وقد تم التعبير عن ذلك على خير وجه في القرار الذي صدر عن «مجلس الاتحاد البرلماني الدولي» في مدينة المكسيك عام ١٩٧٦: «إن حماية حقوق أعضاء البرلمان هي المطلب الأساسي لتمكينهم من حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في بلدانهم؛ وبالإضافة إلى ذلك، يرتبط الطابع النيابي للبرلمان ارتباطاً وثيقاً باحترام حقوق أعضائه». وبسبب التاريخ الاستبدادي للنظم الحاكمة، تمنح كثير من البرلمانات أعضاءها أيضاً حصانة من إلقاء القبض عليهم أو محاكمتهم عن جرائم عادية، لأن هذه المحاكمات تعد تكئة تتذرع بها الحكومات لإبعاد أعضاء البرلمان الناقدين أو المعارضين لسياساتها الخاطئة من دائرة العمل العام. ولا تسري هذه الحصانة أو «المناعة» إلا خلال فترة عمل العضو بالبرلمان. وفي بعض الحالات المهمة، قد تُرفع الحصانة، ولكن ذلك لا يتم إلا بقرار يصوت عليه أعضاء البرلمان أنفسهم. وفي البلدان التي يطبق فيها هذا الحكم، يكون الهدف منه هو إحداث توازن بين الحاجة إلى حماية حرية أعضاء البرلمان من تعديات السلطة التنفيذية والمخاوف المتصلة باستغلال أعضاء البرلمان لهذه الحصانة، وظهورهم أمام الجمهور بوصفهم نخبة خاصة تتمتع بامتيازات غير مستحقة. وليس من السهل الموازنة بين هذين الاعتبارين مع تغير الظروف، ويقوم عدد من البرلمانات بمراجعة تشريعاته في هذا الصدد.

وفي حال حدوث انتهاك لحقوق أعضاء البرلمان دون التوصل إلى حل بواسطة الإجراءات الداخلية، فبإمكان هؤلاء الأعضاء اللجوء إلى «لجنة حقوق الإنسان الخاصة بأعضاء البرلمان» the Committee on the Human Rights of Parliamentarians، التي تأسست تحت رعاية الاتحاد البرلماني الدولي عام ١٩٧٧. وتتبع هذه اللجنة، المكونة من كبار أعضاء البرلمانات في جميع أنحاء العالم، إجراءات شبيهة بالإجراءات القضائية تهدف إلى التوصل إلى تسوية متفق عليها مبنية على الثقة مع الحكومة أو البرلمان المسؤول. وفي حال عدم تسوية الموضوع محل الخلاف، فعندئذ فقط يطرح المجلس الحاكم للاتحاد البرلماني الدولي الموضوع على الملأ. وقد تم الاعتراف بهذه اللجنة الآن بوصفها الجهاز الدولي الأساسي لحماية حقوق أعضاء البرلمان.

قراءات إضافية على شبكة الإنترنت حول حقوق أعضاء البرلمان:

Inter-Parliamentary Union (1993). Inter-parliamentary symposium "Parliament: Guardian of human rights". Summing-up of the deliberations by the President of the symposium. <http://www.ipu.org/splz-e/budapest.htm>

Inter-Parliamentary Union (2006). Human rights and humanitarian law. <http://www.ipu.org/iss-e/hr-law.htm>

Inter-Parliamentary Union (2006). Parline database module on the parliamentary mandate. <http://www.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp>

McGee, S (2001). Rules on parliamentary immunity in the European Parliament and the member States of the European Union. European Centre for Parliamentary Research and Documentation <http://www.ecprd.org/Doc/publica/OTH/RulesParlImmu.pdf>

Myttenaere, " (1998). The immunities of members of parliament, in Constitutional and Parliamentary Information N 175. Association of Secretaries General of Parliaments <http://www.asgp.info/Publications/CPI-English/1998_175_05-e.pdf->

وثمة مصدر آخر متاح لأعضاء البرلمان الذين يتعرضون للضغوط يتمثل في دعم زملائهم أعضاء البرلمانات في بلدان أخرى. فقد بدأ «البوندستاغ» الألماني، على سبيل المثال، حملة بعنوان «برلمانيون يحمون برلمانيين» Parliamentarians Protect Parliamentarians. وفيما يلي ملخص للأساس المنطقي للحملة وطريقة عملها:

«لن يتعرض للخطر أي شخص يناصر تطبيق حقوق الإنسان والالتزام بها في ألمانيا. ومع ذلك، ففي بلدان أخرى عديدة، قد يصبح الأشخاص الذين يدافعون عن حقوق الإنسان هم أنفسهم ضحايا لانتهاكات هذه الحقوق. ..... ويعتبر السياسيون أيضا من ضمن المدافعين عن حقوق الإنسان المعرضين للخطر، وجريمتهم الوحيدة في الغالب هي ممارسة حقهم في حرية التعبير. كما أن النقد الذي يجهرون به يجعلهم شوكة في جسد أجهزة الدولة بالبلدان التي تتربص بحقوق الإنسان والمجموعات البرلمانية.

وبوصفكم أعضاء في البوندستاغ، توجد لديكم شبكة إليكترونية من الاتصالات الدولية يمكنكم أن تستخدموها لصالح زملائكم أعضاء البرلمان المعرضين للخطر. .... وسوف تخطركم سكرتارية اللجنة الخاصة بحقوق الإنسان والمساعدات الإنسانية بالسياسيين المعارضين الذين يتعرضون للتهديد في بلد لديكم اتصالات معه أو تنوون زيارته، وأفضل ما يمكنكم أن تفعلوه لمساندتهم. ويمكنكم أيضاً أن تستخدموا المعلومات التي تقدمها سكرتارية اللجنة لتُمِدّوا زملاءكم بالدعم من داخل ألمانيا، كما توفر السكرتارية أساساً سليماً لتقديم العرائض وعقد المحادثات مع صناع القرار السياسي في البلدان التي تُنتهك فيها حقوق الإنسان».

الحقوق الفردية لأعضاء البرلمان والانضباط الحزبي

من الموضوعات المثيرة للجدل دائما إيجاد توازن بين ما يمليه الانضباط الحزبي على عضو البرلمان، وحقه في التعبير عن رأيه بحرية. فمن ناحية، ينتظر الحزب من عضو ترشح على قائمته وبدعم منه أن يساند برنامجه في البرلمان. وهذا الاعتبار ضروري ليس فقط للأحزاب ذاتها وإنما أيضاً للناخبين، لكي يتأكدوا من وجود صلة متوقعة بين ممارسة حقهم في التصويت والأفعال الصادرة عن نوابهم المنتخبين في البرلمان. ومن ناحية أخرى، ثمة مسؤولية مستقلة ملقاة على عاتق الأعضاء تتمثل في الدفاع عن مصالح ناخبيهم، والإفصاح عن السياسات التي يعتقدون أنها مضللة أو ضارة، حتى إذا كانت محل تشجيع من حزبهم. وتقع على الأحزاب مسؤولية وضع إجراءات ديمقراطية داخلية تسمح بإجراء مناقشة كاملة حول الموضوعات الشائكة، بدلاً من الاعتماد فقط على الأوامر الصادرة من جهات عليا.

ومن المشكلات التي يجد البرلمانيون صعوبة في مواجهتها كيفية المواءمة بين مقتضيات الولاء للحزب وضمائرهم الشخصية. وتطبق الأحزاب البرلمانية أشكالا متعددة لتأديب الأعضاء المنشقين، تنتهي بالعقوبة القصوى المتمثلة في الطرد من الحزب، وما يترتب على ذلك من سحب الدعم في الانتخابات المستقبلية. وقد حدد مجلس الاتحاد البرلماني الدولي بوضوح الحد الذي تنتهك عنده هذه الأفعال الحقوق الفردية للعضو من خلال قضايا واقعية عرضت على اللجنة التابعة

للمجلس المعنية بحقوق الإنسان الخاصة بأعضاء البرلمان، وهو أولاً: ينبغي أن يتفق أي طرد مع القواعد الداخلية للحزب التي تضمن الالتزام بالإجراءات السليمة، بما فيها حق العضو في الدفاع عن نفسه. وثانياً: ينبغي ألا يتسبب الطرد في حرمان العضو تلقائياً من مقعده البرلماني أو الحد من مدة عضويته، لأن هذا التصرف يقوض حق العضو في حرية التعبير. وكما أكد الاتحاد البرلماني مراراً، يتطلب تجريد العضو من حقوقه البرلمانية صدور قرار من البرلمان، وينبغي ألا يصدر هذا القرار إلا عقب إدانته في تهمة جنائية، وليس نتيجة فقدانه عضوية حزب.

ويزداد هذا المبدأ تعقيداً حينما يترك العضو حزبه طواعية أو يغيره في أثناء مدة عضويته (وهو ما يعرف باسم «البداوة» السياسية Political nomadism). وقد تستهدف هذه الأفعال خدمة مصالح ذاتية بالدرجة الأولى، مثلاً في سعيه وراء منصب حكومي، وقد تسبب أيضا قدراً كبيراً من عدم الاستقرار داخل البرلمان فضلاً عن أنها تزيف الإرادة الواضحة للناخبين. لهذه الأسباب، أدخل عدد من البرلمانات أحكاماً لمكافحة الارتداد من قبل الأعضاء، تستلزم من العضو في حالة ارتداده أن يتنازل عن مقعده. ومن أمثلة ذلك، التعديل الدستوري الذي أقره البرلمان الهندي عام ١٩٨٥، «لمحاربة خطر الارتدادات السياسية.... التي من المحتمل أن تقوض الأسس الفعلية لديمقراطيتنا والمبادئ التي تحافظ على استدامتها». وهذا التعديل الدستوري لا يجرد عضو الحزب السياسي من مقعده البرلماني إذا تخلى عن عضوية حزبه فحسب، بل حتى إذا صوت ضد توجيهات حزبه السياسي دون إذن مسبق. وقد حظي هذا الحكم بدعم من تعديل لاحق أجري عام ٢٠٠٣ لمنع الاندماجات الكاملة بين الأحزاب.

وثمة طريقة بديلة للتعامل مع موضوع الارتداد قدمها البرلمان السويدي، الذي يصر على أن أعضاء البرلمان، وإن كانوا يُنتخبون بالقوائم الحزبية، فإنهم يعينون بشكل منفرد ولديهم صلاحياتهم المستقلة:

> «ومن ثم، إذا استبُعد عضو من حزب أو ترك عضو حزبه في أثناء الدورة البرلمانية، يجوز له أن يظل عضواً في البرلمان. ومع ذلك، لا يجوز للأعضاء الذين يتركون مجموعة حزبية في أثناء فترة الترشيح للبرلمان أن يكوِّنوا مجموعة حزبية جديدة معترفاً بها من البرلمان، ولا أن ينضموا رسمياً إلى مجموعة حزبية أخرى».

وبالنسبة إلى هذه الأحكام المختلفة، قد يكون من المفيد تسجيل «الإرشادات التوجيهية الصادرة عن لاتيمر هاوس لدول الكومنولث» the Latimar House Guidelines for the Commonwealth، التي تم الاتفاق عليها تحت رعاية «اتحاد برلمانات دول الكومنولث» the Commonwealth Parliamentary Association في يونيو ١٩٩٨:

«تشكل سلامة الأعضاء في أثناء فترة عملهم في البرلمان عاملاً أساسياً في الاستقلال البرلماني، ومن ثم:

١) ينبغي أن يعتبر طرد الأعضاء من البرلمان عقابا على ترك أحزابهم، وهو ما يُعرف باسم «الانشقاق عن الحزب» *floor-crossing*، انتهاكاً محتملاً لاستقلال الأعضاء؛ وقد يكون من الضروري إنفاذ تدابير مكافحة الانشقاق في بعض البلدان للتعامل مع الممارسات الفاسدة؛

٢) ينبغي التعامل بحذر مع القوانين التي تسمح باستدعاء الأعضاء في أثناء مدة عضويتهم، بوصفها خطراً على استقلالهم؛

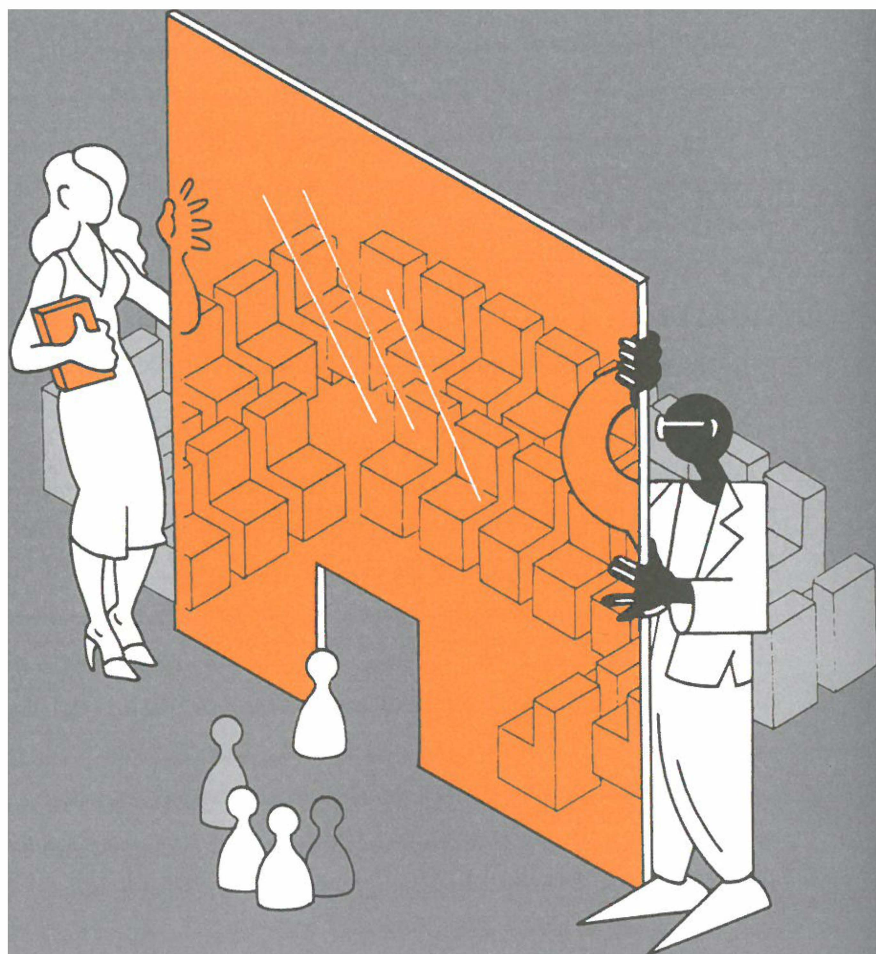
٣) ينبغي ألا يؤدي وقف العضوية في حزب سياسي في حد ذاته إلى فقدان العضو لمقعده».

قراءات إضافية على شبكة الإنترنت حول الحقوق الواجبة على أعضاء البرلمان تجاه أحزابهم:

Norris, P (2004). Building political parties: reforming regulations and legal internal rules. International IDEA <http://www.idea.int/parties/upload/pippa norris ready for wev _3_.pdf>

Scarrow, S (2005). Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives: Implementing Intra-Party Democracy. National Democratic Institute
<http://www.accessdemocracy.org/library/1951_polpart_scarrow_110105.pdf>

The Commonwealth (2002). Commonwealth (Latimer House) Principles on the three branches of government.
<http://www.cpahq.org/CommonwealthPrinciplesonThreeArmsofGovernment_pdf_media_public.aspx>



٣. برلمان مفتوح وشفاف

يقصد بالبرلمان المفتوح البرلمان الذي يتاح لأفراد الجمهور حضور وقائعه بأنفسهم، ولا يتحقق ذلك بصورة مباشرة على الدوام في عصر يزداد فيه الحرص على أمن الشخصيات العامة. بيد أن برلمانات عديدة تمكنت من الموازنة بين فتح البرلمان للجمهور والأمن، بطريقة تجعل البرلمان يبدو كأنه برلمان للشعب، وليس لأعضائه فحسب. وفي عدد من البلدان، مثل جنوب إفريقيا، يجيز الدستور دخول أفراد الجمهور بأنفسهم إلى البرلمان بشكل معقول.

ومن الناحية العملية بالطبع لا يستطيع معظم الناس أن يتوجهوا إلى البرلمان بأنفسهم. ومن ثم، فإن جعل الإجراءات البرلمانية مفتوحة للجمهور إنما يقصد به في الواقع أن تكون مفتوحة للعاملين بالصحافة ووسائل البث الإذاعي والتليفزيوني الذين يمثلون «عيون وآذان» الجمهور بصفة عامة. وسيتناول الجزء الأول من هذا الفصل الطرق التي يتسنى للبرلمانات من خلالها أن تيسر عمل الصحفيين والإعلاميين لكي ينقلوا وقائع ما يدور فيها، كما سيتطرق أيضاً إلى أمور مثل إتاحة البرلمان للجمهور، وحرية المعلومات، وحرية التعبير، وتنظيم عمل وسائل الإعلام، وهي أمور يمكن أن تساهم جميعها في إيجاد مواطنين أكثر إطلاعا ووعيا بمجريات العمل البرلماني.

ومع ذلك، تجدر الإشارة إلى أن إطلاع المواطنين على مجريات العمل بالبرلمان ليس من شأن وسائل الإعلام فحسب، بل هو أيضاً مسؤولية البرلمانات ذاتها. فعلى مدار السنوات القليلة الماضية، بذلت البرلمانات جهوداً مضنية لإطلاع الجمهور على أنشطتها وتثقيفه بها، وإثارة رغبته واهتمامه في أعمالها. وقد ساعدها في ذلك التطور السريع الذي أدى إلى ظهور أشكال جديدة من وسائل الاتصال مثل شبكة الإنترنت، التي تسهل كذلك إقامة علاقة تفاعلية بين النواب والمواطنين بدلاً من الاتصال أحادي الاتجاه. ومن وجهة النظر هذه، قد يبدو إدراج فصلين منفصلين في الدليل، حول شفافية البرلمان وإتاحته للجمهور على التوالي، أمراً مصطنعاً إلى حد ما. ومع ذلك، فمن الملائم التمييز بين الموضوعين بغية تناولهما بطريقة أشمل. إذ لن يتاح للمواطنين أن يؤثروا في البرلمانات أو يساءلوا نوابهم بشكل ملائم ما لم يكونوا مطلعين إطلاعاً كاملاً على أعمالها (انظر الفصل الخامس). لذلك، سنستعرض في الجزء الثاني من هذا الفصل الجهود التي

تبذلها البرلمانات لكي تطلع الجمهور على ما يحدث فيها وتتواصل معه، ووسائل تحقيق ذلك.

تسهيل عمل الصحفيين والإعلاميين لنقل عمل البرلمان إلى الجمهور

تعتمد البرلمانات على الصحفيين، والمحررين، ومقدمي البرامج في إطلاع الجمهور على أعمالها؛ بيد أن ثمة قدراً كبيراً من انعدام الثقة المتبادل بين الطرفين. إذ كثيراً ما يصاب الصحفيون بالإحباط بسبب القيود المفروضة على حضور وقائع البرلمان، أو قوانين الازدراء والتشهير التي تمثل قيدًا يحد من حريتهم في نقل كل ما يدور إلى الجمهور. ويُحمِّل البرلمانيون من جانبهم وسائل الإعلام جزءاً من المسؤولية عن قلة التقدير التي يصادفونها إجمالاً، بسبب الصورة المتحيزة التي ترسمها لأدائهم. «لقد جرت العادة على أن تركز وسائل الإعلام بشكل كبير على الوقائع التي تتضمن نزاعات بين الأعضاء وأمورًا مثل السفر والنفقات دون أن تضعها في السياق الأوسع لبرلمان بنّاء ومنهجي»، هذا تعليق نموذجي من البرلمان الأيرلندي. كما يولد نشر صور المقاعد خالية انطباعاً بأن الأعضاء «يجمعون بين وظيفتين»، في حين أنهم منشغلون بأعمال برلمانية أخرى، سواء كانت في اللجان أو في دوائرهم الانتخابية.

ولا مناص من ظهور بعض التوتر بين أعضاء البرلمان ووسائل الإعلام، بسبب اختلاف الأهداف والثقافات في كلتا المهنتين. بيد أن كلتيهما تحتاج إلى الأخرى، وستجنى كل منهما الكثير إذا ما كان ثمة تعاون بينهما حول الأساليب التي يُقدم بها البرلمان إلى الجمهور الذي سيستفيد، بدوره، من فتح البرلمان على مصراعيه إذا أريد له أن يطلع بشكل فعال على أنشطة نوابه المنتخبين.

المسائل المتعلقة بالسماح للجمهور بدخول البرلمان

تتم الكثير من أعمال البرلمان الآن في لجان تنعقد مباشرةً في العديد من البرلمانات أمام الجمهور والإعلاميين. بيد أن بعض البرلمانيين يتخوفون إزاء هذا النهج من أن تصبح الإجراءات أكثر انحيازاً إذا تمت في العلن، أو أن يكون الشهود أقل صراحة عندما يدلون بشهادتهم، أو أن يستغل الأعضاء المناسبة «للتأثير في المشاهدين». ومع ذلك، إذا أريد لوسائل الإعلام أن تقدم صورة أكثر تكاملاً عن

عمل أعضاء البرلمان، فإن فتح أبواب اللجان التي تنجز فيها الكثير من الأعمال للجمهور يعد خطوة منطقية، تزداد شيوعاً الآن، مع مراعاة القيود الواضحة المستندة إلى الأمن الشخصي أو الوطني.

ومن ضمن الأمثلة الحديثة على تحسن الشفافية، التجربة التي أجراها البرلمان الهولندي، حيث فتح للجمهور الاجتماعات الإجرائية الخاصة بلجان معينة، لكي يتسنى للمراقبين أن يشاهدوا الكيفية التي تضع بها اللجان جداول أعمالها وتنظم بها جلساتها العامة. كما يسمح الآن «مجلس النواب القبرصي» للإعلاميين بحضور اجتماعات اللجان «باستثناء حالات قليلة». وبالنسبة إلى «الجمعية الوطنية لكوت ديفوار»، التي لم تكن تجيز سوى نشر ملخصات لاجتماعات لجانها، فقد سمحت للصحافيين منذ عام ٢٠٠١ بحضور جميع وقائع اللجان ونقل تفاصيلها للجمهور. وفي جنوب إفريقيا، تُفتح اللجان للجمهور ووسائل الإعلام، ولا يمكن غلقها إلا عقب مناقشات مفتوحة وبموافقة رئيس البرلمان. وقد عين «مجلس النواب الأسترالي» مستشاراً إعلامياً ليساعد اللجان على تطوير وسائل الاتصال والاستراتيجيات الإعلامية للإجابة عن تساؤلات الجمهور، وتعظيم التغطية الإعلامية لأنشطتها.

ويثير هذا المثال الأخير اعتباراً تم التأكيد عليه بشكل خاص في تقرير صدر مؤخراً عن «لجنة بوتنام» the Puttnam Commission بالمملكة المتحدة حول الاتصالات البرلمانية. وهو أنه في عالم يشهد طفرة هائلة في مجال الإعلام والاتصالات، وتشتد فيه المنافسة على نقل الأخبار، لم يعد يكفي أن يقتصر دور البرلمانيين على مجرد تقديم المعلومات للصحافيين أو تسهيل دخولهم إلى البرلمان، بل عليهم أن يأخذوا زمام المبادرة ويحددوا لهم الموضوعات الجديرة بالتغطية ليتابعوها:

> «أصبحت المنظمات الإعلامية تستعين بعدد من الأفراد أقل مما كانت عليه في السابق، ولم يعد بمقدورها أن تسمح للصحافيين بأن يقضوا أوقاتهم في قاعة البرلمان أو في غرفة إحدى اللجان أملاً في العثور على قصة...... وبينما تحظى بعض اللجان فعلياً بتغطية جيدة لأعمالها بسبب الموضوعات المثيرة للجدل التي تناقشها، أو رؤسائها البارعين في التعامل مع الإعلام، أو الاهتمام الطبيعي للجمهور بأعمالها، تستوفى هذه التغطية الآن بعمل المسؤولين

الإعلاميين عن اللجان الخاصة. إذ يختار هؤلاء المسؤولون تقارير معينة يدفعون بها إلى وسائل الإعلام ويفسرون السبب وراء الأهمية الإخبارية لنتائج هذه التقارير...... وعلى أعضاء البرلمان أن يعوا أن هذا النوع من التعامل مع وسائل الإعلام ليس منحازاً بطبيعته».
(Hansard Society Commission, Members Only? Parliament in the Public Eye, Hansard Society, 2005)

وثمة برلمانات عديدة لا تستطيع أن تتحمل نفقات إعداد هذا المستوى من المسؤولين الإعلاميين، بيد أن تدريب الأعضاء أنفسهم، لاسيما رؤساء اللجان، على إقامة العلاقات مع وسائل الإعلام وكيفية التعامل معها يمكن أن يزودهم بسهولة بما يحتاجون إليه للقيام بمبادرات مماثلة. كما يمكن تعميم مفهوم «لجنة حقوق الإنسان والشعوب» عن رؤساء اللجان «البارعين في التعامل مع الإعلام».

وتشير اللجنة ذاتها إلى نقطة إضافية حول فتح أبواب البرلمان لوسائل الإعلام، وخصوصاً التليفزيون، وهي نقطة لا تتصل ببرلمان المملكة المتحدة فحسب. وهذه هي الطريقة التي تغل بها قواعد الدخول إلى البرلمان شكل التغطية الإعلامية فضلاً عن نطاقها، والتي تؤدي من ثم إلى تقديم رؤية أو تقارير مملة للغاية مقارنة بأحداث إخبارية أخرى:

«أبلغت القناة الخامسة اللجنة بأن «السبب الذي جعل نشرة أخبار القناة، بالاشتراك مع غيرها من البرامج الإخبارية، تحد من تغطية أخبار البرلمان هو القيود الصارمة المطبقة على الشبكات الإخبارية التليفزيونية، لاسيما، التغطية التليفزيونية الثابتة داخل قاعات البرلمان والعدد المحدود من الكاميرات المسموح لها بالدخول»......
في حين قالت القناة الرابعة إنه في مقابل تخلي أعضاء البرلمان عن جزء من خصوصيتهم، نعتقد أنهم سيبعثون رسالة مهمة إلى المشاهدين مفادها: «هذا برلمانكم، ونحن نوابكم». ذلك أن الشعور السائد في الوقت الحالي هو أن البرلمان ملك للأعضاء واللوردات، وليس للناس».

قراءات إضافية على شبكة الإنترنت
حول لجنة بوتنام لنشر الديمقراطية البرلمانية:

Puttnam Commission on Communication of Parliamentary Democracy (2005). Members only? Parliament in the public eye. Hansard Society <http://www.hansardsociety.org.uk/programmes/puttnam_commission>

حرية المعلومات

يعتبر التشريع الذي يكفل للمواطنين حق الحصول على معلومات من الأجهزة العامة مصدراً ديمقراطياً مهماً، أقره الحكم الخاص «بحق البحث عن المعلومات» المنصوص عليه في «العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية». ويختلف هذا الحق عن واجب الأجهزة العامة في نشر وقائعها وتقاريرها، بيّد أن كليهما قد تغطيه اللوائح أو القوانين ذاتها. ويوجد الآن «قانون حرية المعلومات» Freedom of Information (FOI) legislation في أكثر من خمسين بلداً في مناطق العالم، وهو يوفر مصدراً يمكن أن يستند إليه المواطنون والمنظمات غير الحكومية بالإضافة إلى وسائل الإعلام لتحسين شفافية الأجهزة العامة. وبينما يمكن أن يساعد استخدام هذا القانون البرلمانات في مساءلة الحكومة، فقد يستطيع أيضاً أن يعزز مساءلة أعضاء البرلمان أنفسهم.

وفي بعض البلدان، يخضع الحصول على معلومات حول البرلمان إلى لوائح ترتبط تحديداً بالبرلمان، في حين يخضع في بلدان أخرى إلى «قانون حرية المعلومات» الذي يطبق على جميع الأجهزة العامة. وفيما يلي مثال على النوع الأول قدمه «مجلس الشيوخ البولندي»، الذي يشير في تقريره إلى الفوائد الجمة التي تضيفها أحكام لوائحه إلى الحياة الديمقراطية:

> «في محاولة للتقيد بالحق الدستوري للمواطنين في الحصول على المعلومات، تتضمن لوائح مجلس الشيوخ أحكاماً تفصيلية تستوعب، مثلاً، الحاجة إلى إبلاغ الجمهور بمواعيد جلسات مجلس الشيوخ الوشيكة، وحق الجمهور في حضور جلسات المجلس ولجانه، وإمكانية إطلاعه على وثائق المجلس، ومضابطه، والتقارير المختزلة

لجلسات المجلس ولجانه، وغيرها من الوثائق والمعلومات المرتبطة بأعمال المجلس وأجهزته...... ولا شك في أن وضع تشريعات بمثل هذا القدر من التفصيل لتغطية الموضوعات المتصلة بالحصول على المعلومات له تأثير كبير في شفافية العمل الذي يؤديه المجلس وأجهزته، مما يساهم من ناحية في إحلال الديمقراطية، ومن ناحية أخرى في تشجيع المواطنين الذين يستطيعون، إذا رغبوا، أن يلموا بعمل المجلس بأية وسيلة يختارونها من وسائل الحصول على المعلومات. وهذا أمر مهم للغاية على صعيد الرقابة الاجتماعية الديمقراطية لنواب الشعب، الذين يستطيع الناخبون أن يراقبوا أداءهم باستخدام وسائل عديدة للحصول على المعلومات، في حين يتعلم الناخبون في الوقت نفسه الإجراءات البرلمانية الديمقراطية».

ويحكم «البرلمان الروماني» قانون عام بشأن حرية الحصول على المعلومات التي تهم الجمهور. «وعند تطبيق هذا القانون، يتيح مجلسا الشيوخ والنواب إمكانية الحصول على المعلومات التي تهم الجمهور، بحكم الوظيفة أو بناء على الطلب، عن طريق خدماتهما المتخصصة». ويحكم «البرلمان السلوفيني» كذلك قانون عام بشأن الحصول على المعلومات ذات الطابع العام، يطبق على جميع الأجهزة العامة. كما تطبق الإكوادور قانون الحصول على المعلومات الخاص بها، «الذي يضمن الشفافية في جميع الأنشطة العامة بما فيها أنشطة البرلمان». ومن السمات النموذجية لهذه القوانين وجود أجهزة مستقلة تختص بالتظلمات المقدمة ضد القرارات التي تمنع الحصول على المعلومات، بما فيها القرارات الصادرة عن البرلمان نفسه. وفيما يلي مثال آخر يوضح كيف يصف «البرلمان الجامايكي» الغرض من قانون حرية المعلومات الخاص به:

«يهدف هذا القانون إلى تعزيز مبادئ أساسية معينة تشكل أساس نظام الديمقراطية الدستورية ومنحها تأثيراً إضافياً، وتتمثل هذه المبادئ في: أ) المساءلة الحكومية؛ ب) الشفافية؛ ج) المشاركة الشعبية في العملية الوطنية لصنع القرار، بضمان حق الشعب في الاطلاع على الوثائق الرسمية التي تحتفظ بها السلطات العامة».

وقد نشرت منظمات دولية عديدة قوانين نموذجية لحرية المعلومات، تتشابه إلى حد كبير في الموضوعات التي تستوعبها. وفيما يلي، على سبيل المثال، بعض من

المبادئ الرئيسة لحرية المعلومات التي حددتها إحدى مطبوعات «المادة (١٩)، الحملة العالمية لحرية التعبير» The Global Campaign for Free Expression , Article 19:

- يجب التقيد بأقصى حد للإفصاح عن المعلومات، والالتزام بالنشر، والتعزيز الفعال للحكومة الحريصة على فتح أبواب المعرفة للجمهور؛
- يجب أن تكون الاستثناءات واضحة ومحدودة وخاضعة لاختبارات صارمة للتأكد من «الضرر» و«المصلحة العامة»؛
- يجب تسهيل الحصول على المعلومات، كما يجب ألا تحول التكاليف العالية والتأخير دون الاستجابة لطلبات الأفراد للحصول عليها؛
- يجب أن تخضع قرارات عدم الإفصاح عن المعلومات إلى جواز التظلم منها أمام جهاز مستقل قراراته ملزمة.

قراءات إضافية على شبكة الإنترنت حول حرية المعلومات والقوانين النموذجية:

Article 19 (2001). A model Freedom of Information Law. <http://www.article19.org/pdfs/standards/modelfoilaw.pdf>

Commonwealth Parliamentary Association (2003) Recommendations for an informed democracy. <http://www.cpahq.org/uploadstore/docs/Perth.pdf>
Freedominfo.org <http://www.freedominfo.org/>

Mendel, T (2005). Parliament and access to information: working for transparent governance. <http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/Parliament_and_Access_to_Information_with_cover.pdf>

Organization of American States (2003). AG/RES. 1932 (XXXIII-O/03): Access to public information: strengthening democracy. <http://www.oas.org/juridico/english/ga03/agres_1932.htm>

The Commonwealth (2003). Model Freedom of Information Act. <http://www.thecommonwealth.org/shared_asp_files/uploadedfiles/{AC090445-A8AB-490B-8D4B-F110BD2F3AB1}_Freedom of Information.pdf>

حرية التعبير

الوجه الآخر لحق الحصول على المعلومات هو الحق في نشرها وتبليغها للآخرين بحرية. ويشكل هذا الحق ركناً أساسياً في العملية الديمقراطية المبنية على الحوار والإقناع بين المواطنين المطلعين على مجريات العمل بالبرلمان وبينهم وبين نوابهم. وفي ضوء ما تنقله وسائل الإعلام عن البرلمان، من الضروري أن تتم صياغة أي قيود على هذا الحق في أضيق نطاق ممكن.

وفي ضوء الاتفاقيات المستقر عليها بشأن حقوق الإنسان وتأويل فقهاء القانون لها، تخضع أي قيود مفروضة على حرية التعبير إلى مقياس ثلاثي، إذ ينبغي أن: (أ) «ينص عليها القانون»؛ (ب) وتكون «ضرورية في مجتمع ديمقراطي»، على سبيل المثال لحماية الأمن الوطني أو حقوق الآخرين وسمعتهم؛ (ج) وتكون «متناسبة» مع هذه الأغراض الضرورية. وتتعلق أكثر القيود المستخدمة للحد مما يمكن أن يقال أو يُكتب عن أعضاء البرلمان بالإساءة إلى السمعة أو «التشهير».

ومن المستساغ في معظم البلدان الديمقراطية أن يكون السياسيون بوصفهم شخصيات عامة أكثر عرضة للملاحظة والتدقيق من جانب الجمهور، وأكثر صبرا على تقبل المزيد من التعليق والنقد من الأشخاص العاديين. وقد أقر هذا الافتراض فقهاء القانون الدولي فيما يتصل بحرية التعبير. ومع ذلك، ما زالت بعض البلدان تطبق قوانين التشهير التي يمكن استغلالها دون وجه حق لتقييد نطاق التقارير التي تعدها وسائل الإعلام عن السياسيين. ويمكن أن تكون هذه القوانين مقيِّدة بشكل خاص عندما تشكل جزءاً من القانون الجنائي، ويكون ثمة احتمال إنزال عقوبة الحبس على الصحفيين الذين يتجاوزون الحدود. وفي بلدان أخرى، نجد أن مستوى التعويضات التي يمكن الحصول عليها في القضايا المدنية هو الذي قد يشكل عائقاً أمام النقد اللاذع أو الإفصاح عن المعلومات للجمهور. وبالإضافة إلى ذلك، وسعت بعض البرلمانات من نطاق الأحكام المتعلقة بازدراء البرلمان، التي يمكن استخدامها للحد من النقد أو معاقبة الصحفيين على تسريب معلومات. وثمة وسائل أخرى استخدمت لعرقلة التقارير أو النقد الصحفي المشروع تضمنت سحب التصريح الخاص بنقل الوقائع البرلمانية.

وقد يكون عدم لجوء أعضاء البرلمان إلى هذه الوسائل للحد من النقد أو تدفق المعلومات إلى الجمهور اختباراً جيداً لرسوخ الديمقراطية في البلد. بيد أن بوسعهم أيضاً أن يعيدوا النظر في القوانين المقيِّدة لحرية وسائل الإعلام التي قد ترجع إلى

عهود أقل ديمقراطية. وفي هذا السياق تجدر الإشارة إلى تقرير أعدته مجموعة بحث تابعة «لاتحاد برلمانات دول الكومنولث» حول «البرلمان ووسائل الإعلام» في شباط/فبراير ٢٠٠٣. وفيما يلي بعض من توصياته العديدة:

«(٦-٢) يجب على البرلمانات أن تلغي التشريعات، أو تبطل اللوائح الداخلية، أو تتنازل عن سلطاتها التقليدية، أو كل ما سبق، مما يخولها معاقبة وسائل الإعلام وغيرها على الإساءة إلى كرامة المؤسسة البرلمانية لمجرد توجيه نقد إليها أو إلى أي من أعضائها.

(٦-٣) ينبغي ألا تكون تهمة ازدراء البرلمان سيفاً مسلطاً على الأخبار غير الدقيقة، ويجب أن تقتصر فقط على الحالات الخطيرة التي تتدخل فيها جهات أخرى للتأثير في قدرة البرلمان على أداء وظائفه.

(٨-٢) ينبغي أن تحدد وسائل الإعلام نفسها المسائل المرتبطة بأحقيتها في الاطلاع على أعمال البرلمان. ولكن ينبغي أن يحتفظ البرلمانيون بحقهم في تعليق حق ممثلي وسائل الإعلام في الدخول إلى البرلمان إذا انتهكوا لوائحه الداخلية أو عطلوا إجراءاته.

(٩-٢) ينبغي إلغاء القوانين الجنائية التي تمنع حرية التعبير....».

ومن المجدي أن يضاف إلى هذه التوصيات مبدأ ورد في المطبوعة المتصلة بالمادة (١٩) حول التشهير، يشير إلى حق الصحفيين في رفض تسمية مصادرهم، والذي يتخطى نطاق تطبيقه العام بالطبع قضايا التشهير: «من الأمور الراسخة أن ضمان حرية التعبير يخول الصحفيين وغيرهم ممن ينشرون المعلومات بهدف خدمة المصلحة العامة، أن يرفضوا الإفصاح عن هوية مصدر سري».

قراءات إضافية على شبكة الإنترنت حول حرية التعبير والبرلمانات:

Article 19 (2000). Defining defamation: principles on freedom of expression and protection of reputation.
<http://www.article19.org/pdfs/standards/definingdefamation.pdf>

Inter-Parliamentary Union (2005). Seminar for chairpersons and members of parliamentary human rights bodies on freedom of expression, parliament and the promotion of tolerant societies: summary and recommendations presented by the rapporteur of the seminar. <http://www.ipu.org/splz-e/sfe/conclusions.pdf>

تنظيم عمل وسائل الإعلام

ثمة موضوع أخير جدير بالمناقشة فيما يتعلق بالعلاقة بين وسائل الإعلام والبرلمان وهو، مسؤولية البرلمان عن وضع الإطار التنظيمي الذي ستعمل ضمنه وسائل الإعلام. ويستوعب هذا الإطار عادة المسائل المتعلقة بالملكية والسيطرة فضلاً عن الاعتبارات المتعلقة بالمضمون. وعلى الرغم من تعقد هذا الموضوع والتغير السريع في تكنولوجيا وسائل الإعلام، فإن المبادئ التي تحكم متطلبات الجمهور من وسائل الإعلام في المجتمع الديمقراطي بسيطة نسبياً، وتتمثل في: المعلومات الدقيقة، وتنوع وجهات النظر والآراء، واحترام الكرامة المتساوية لجميع المواطنين. وتؤثر هذه المبادئ عادة في نقل أخبار البرلمان نفسه، وفي الأحزاب السياسية، وأعضاء البرلمان المستقلين.

وتؤثر الجوانب المرتبطة بالملكية والسيطرة عادة في تعدد وجهات النظر المتاحة، خاصة في التلفاز، الذي يمثل الوسيلة التي يعتمد عليها الناس في معظم مناطق العالم اعتماداً أساسياً للحصول على المعلومات ومتابعة المناقشات السياسية، باستثناء إفريقيا التي يحظى فيها المذياع بأهمية أكبر (انظر الجدول ٣-١). ولا يتضمن الجدول شبكة الإنترنت، التي أصبحت تمثل على نحو سريع مصدراً رئيساً للأخبار في بلدان عديدة، لاسيما بالنسبة إلى الشباب.

الشكل ٣-١: المصدر الرئيس للمعلومات المستخدمة في الأخبار الوطنية والدولية في كل إقليم

	التلفاز	الصحف	المذياع	وسائل أخرى
الشرق الأوسط	٧٨	٨	٧	٧
أوروبا الشرقية	٧٦	١١	٩	٤
آسيا	٧٣	١٥	٨	٤
أمريكا اللاتينية	٧١	١٢	١٤	٣

	التلفاز	الصحف	المذياع	وسائل أخرى
أوروبا الغربية	٦٣	٢٢	١٠	٥
أمريكا الشمالية	٥٩	٢١	٩	١١
إفريقيا	٣٠	٧	٥٨	٥

المصدر: Pew Global Attitudes Project, December 2002, reported in Marta Lagos, 'World Opinion: the World's Information Channels', International Journal of Public Opinion Research, vol.15, no.2, 2003, 201-211.

ونظراً إلى أهمية وسائل البث الإذاعي والتليفزيوني فضلاً عن تكلفة تشغيلها، فقد تكون موضوعيتها مهددة من اتجاهين مختلفين تماماً. ففي وسائل البث الإذاعي والتليفزيوني المملوكة للقطاع العام، يتجسد مصدر التهديد الأساسي في سيطرة الحكومة أو الحزب المهيمن على السلطة، مما يؤدي إلى حجب وجهات النظر النقدية، أو المعارضة، أو البديلة حول سياسة الحكومة. أما بالنسبة إلى وسائل البث الإذاعي والتليفزيوني المملوكة للقطاع الخاص، فيأتي التهديد الرئيس من الملكية الاحتكارية أو احتكار القلة، حيث تتهدد الموضوعية مجموعة متنوعة من الضغوط الشعبية من جهة، وحماية مصالح الأثرياء وأصحاب الامتيازات من جهة أخرى.

وأفضل طريقة لاحتواء هذه الضغوط هي إنشاء جهاز تنظيمي مستقل مزود بسلطات واسعة للحد من تركز الملكية، بما فيها ملكية وسائل الإعلام المختلفة لأكثر من جهة، ويحول كذلك دون تدخل الحكومة في عمل وسائل البث الإذاعي والتليفزيوني المملوكة للقطاع العام. ويمكن أن تلعب البرلمانات دوراً مهماً وغير متحيز في وضع إطار لهذا الجهاز التنظيمي، والتصرف بوصفها ضامناً لاستقلاله. ويعتبر معظم الخبراء في هذا المجال أن وضع إجراءات تعيين حيادية لأعضاء هذا الجهاز يعد أمراً في غاية الأهمية. وتستشهد مجموعة البحث التابعة «لاتحاد برلمانات دول الكومنولث» (انظر أعلاه) في هذا الصدد بأمثلة من أوروبا وإفريقيا:

«في عام ٢٠٠١، تبنى مجلس أوروبا توصية بشأن استقلال ووظائف السلطات المسؤولة عن تنظيم وسائل البث الإذاعي والتليفزيوني، بهدف حمايتها من تدخل القوى السياسية أو المصالح

الاقتصادية...... وتم التأكيد بشكل خاص على شفافية إجراءات تعيين أعضاء هذه الأجهزة، ووضع قواعد دقيقة تمنعهم من الاحتفاظ بمصالح في أعمال تجارية أو غيرها من المنظمات الإعلامية، فضلاً عن حماية الأعضاء من الاستغناء عن خدماتهم بسبب ضغوط سياسية.

وفي جنوب إفريقيا حكمت المحكمة الدستورية بأن استقلال السلطة التنظيمية لوسائل الإعلام يكمن في آليات التعيين والاستغناء عن الخدمة، وآليات التمويل، والعمل الفعلي للجهاز. وعند إنشاء الجهاز، أعلنت «لجنة الإعلام ببرلمان جنوب إفريقيا» عن حاجتها إلى أعضاء وأجرت مقابلات مع المرشحين. وقد ناقش المجلس الوطني التوصيات الواردة في تقرير اللجنة وأقرها، قبل إخطار رئيس الدولة بالتعيينات».

وبالنسبة إلى المضمون، تنقسم الآراء بين إخضاعه لجهة مستقلة لتنظيم البث الإذاعي والتليفزيوني، وتركه لجهاز ذاتي التنظيم يخضع لسيطرة الصناعة نفسها. وتضع العديد من الجهات المسؤولة عن البث الإذاعي والتليفزيوني معايير عامة للمضمون في اتفاقيات الترخيص، مثل الحد الأدنى للتغطية الإخبارية والأحداث الجارية، أو معايير الإعلان، أو توقيت عرض برامج «الكبار». وفي الوقت نفسه، ترى مجموعة البحث التابعة لاتحاد برلمانات دول الكومنولث أن «المسؤولية تقع على وسائل الإعلام، وليس البرلمان، في وضع أدق المعايير المهنية والأخلاقية والإشراف على تطبيقها». ومع ذلك، يتجسد قصور التنظيم الذاتي عادة في عدم ملاءمة العقوبات أو التعويضات العامة الفعالة في حالة عرض أخبار خاطئة أو منحازة.

وتقدم البرازيل مثالاً مثيراً على عدم تدخل أعضاء البرلمان بواسطة اللوائح التنظيمية في مراقبة معايير البث الإذاعي والتليفزيوني. ففي ظل غياب أي ميثاق شرف بالنسبة إلى البرامج التليفزيونية، تعاون أعضاء «لجنة حقوق الإنسان التابعة لمجلس النواب» مع منظمات المجتمع المدني لإنشاء نظام رقابي يتولى مراقبة معايير البرامج على مستوى الدولة. ويتم تشجيع المشاهدين على إرسال شكاواهم حول البرامج التي يجدونها مسيئة، وتوضع «قائمة تعرف بالقائمة المشينة» shame list تضم من يستمرئون تقديم هذه الممارسات وتتم مناقشتها في

اجتماعات دورية مع معدي البرامج التليفزيونية. ويتمثل المبدأ الإرشادي لهذه الحملة في الكرامة المتساوية لجميع المواطنين:

> «إن الحملة التي تتم تحت اسم «أولئك الذين يشجعون الإسفاف هم ضد المواطنة» هي مبادرة من لجنة حقوق الإنسان التابعة لمجلس النواب، بالمشاركة مع منظمات المجتمع المدني، بهدف تعزيز احترام حقوق الإنسان وكرامة المواطن في البرامج التليفزيونية. وتتضمن الحملة الرقابة المستمرة على البرامج التليفزيونية لكشف البرامج التي لا تحترم، بشكل منهجي، الاتفاقيات الدولية التي وقعتها الحكومة البرازيلية، والمبادئ الدستورية، والقوانين الفعلية التي تحمي حقوق الإنسان والمواطنة.»
> (مجلس النواب البرازيلي، ٢٠٠٥).

ومن صور الانتهاكات المألوفة لهذه المبادئ: إظهار الناس بشكل مهين على أساس النوع الاجتماعي أو اللون أو الميول الجنسية؛ واعتبار المتهمين بجرائم مذنبين قبل إدانتهم؛ وتصوير المجموعات أو الأفراد المستضعفين دون إذن؛ وإجراء مقابلات مع الأطفال بصورة غير لائقة؛ وعرض مشاهد عنف أو جنس صريح في وقت ذروة المشاهدة... إلخ. وتوضح الحملة مدى اتساع نطاق الاختصاص الذي يمكن أن تحدده اللجنة البرلمانية لحقوق الإنسان لنفسها، بالإضافة إلى دور البرلمان الذي يعمل كأداة للتعبير عن الرأي العام في مواجهة المصالح التجارية القوية.

قراءات إضافية على شبكة الإنترنت حول اللوائح المنظمة لوسائل الإعلام:

Bouchet, N; Kariithi, N.K (2003). Parliament and the media: building an informed society. World Bank Institute, Commonwealth Parliamentary Association
<http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/wbi37228BouchetKariithiWEB.pdf>

Commonwealth Parliamentary Association (2005). Parliament and the media. <http://www.cpahq.org/topics/parliamentmedia/>

إستراتيجيات البرلمانات لإطلاع الجمهور على عملها

انصب اهتمامنا حتى الآن على تحديد الوسائل التي تظل بها البرلمانات مفتوحة للجماهير، وتيسر وصولهم إليها، وإزالة العوائق التي تحول دون نقل وسائل الإعلام لما يحدث فيها ضمن إطار تنظيمي يشجع التعددية وعدم التمييز. وتحظى الإستراتيجيات التي تتبعها البرلمانات نفسها لإطلاع الجمهور على عملها، وجذب اهتمامه وتشجيعه على المشاركة بنفس القدر من الأهمية. وثمة صعوبة تتمثل في أن الأمر ليس مجرد تبليغ معلومات فحسب، بل صياغتها بحيث تكون في متناول الغالبية العظمى من الناس من غير الملمين بأعمال البرلمان.

وقد تبنت البرلمانات حديثة التأسيس، أو التي راجعت مؤخراً ترتيبات التبليغ الخاصة بها، إستراتيجية شاملة للمعلومات والتثقيف تحت إشراف مسؤول أو قسم واحد للاتصالات. وتشمل هذه الإستراتيجية كل أنواع وسائل الإعلام من إذاعة وتليفزيون، وشبكة إنترنت، ومطبوعات، ومراكز معلومات، ومبادرات تثقيفية من جميع الأنواع. ومن مميزات استخدام وسائل متعددة ومنسقة لنشر المعلومات أنها تتيح للجمهور إمكانية الحصول عليها من خلال الوسيلة التي تروق له، كما تبين هذه المساهمة من المجلس الوطني المجري:

> «من المهم أن يتاح للمواطنين الاطلاع على أنشطة البرلمان عن طريق قنوات متعددة. وبالنسبة إلى غالبية الناس، يمثل التليفزيون ووسائل الإعلام المطبوعة والإذاعة قنوات اتصال رئيسة. وتذاع الجلسات العامة للبرلمان على الهواء مباشرة عبر الراديو والتليفزيون، كما يمكن مشاهدتها أيضاً على شبكة الإنترنت. وتوفر مكتبة البرلمان ومكتب الأمين العام مصادر إضافية للمعلومات، فضلاً عن وجود خط هاتفي وبريد إلكتروني خاص متاح لجميع المواطنين، يستخدمونه بأنفسهم، ويتم من خلاله تلقي الأسئلة المتعلقة بالتشريعات أو عمل البرلمان. وبإمكان المنظمات التي لا تهدف إلى الربح أن تحصل على المعلومات من المكتب المدني. ولأن الشرط الأساسي لإدارة البرلمان بطريقة ديمقراطية هو إتاحة كل المعلومات للمواطنين، فثمة قنوات عديدة للمعلومات موجودة تحت تصرف الجمهور».

وقد اعتادت البرلمانات على الاحتفاظ بمضابط كاملة مطبوعة تضم جميع وقائعها. وتمتلك العديد منها الآن قنوات تليفزيونية مخصصة لبث الوقائع وتسجيلها. ومن مزايا هذه القنوات أنها تمكن البرلمانات من ضبط صياغة ما تحتويه مضابطها، كما تسمح بعرض نطاق أوسع من الأنشطة. وقد اعتمدت جمهورية كوريا، مثلاً، فيما مضى على القناة الكورية الحكومية المعروفة باسم KTV لتبث من خلالها الجلسات البرلمانية العامة. «ومع ذلك، افتتحت الجمعية الوطنية ابتداء من أيار/مايو ٢٠٠٥ قناة مخصصة فقط للشؤون التشريعية تذيع في بث مباشر الوقائع الكاملة لجلسات المجلس الوطني». وإن كانت هذه القنوات تحظى باهتمام أقلية من المتابعين، فهي تمثل تصورا عاما وأوسع لزيادة شرائح جمهور وسائل الإعلام. ومع ذلك، فالمهم هو أن تكون هذه القنوات متاحة لأكبر قطاع ممكن من المشاهدين. ويتضح من الاستبيانات التي أجريناها أن توسيع نطاق المشاهدين المحتملين للقنوات البرلمانية يشكل مصدر قلق لعدد ممن شاركوا في الاستبيانات، وقد سهل عملية التوسيع هذه التطور السريع الذي طرأ على تقنية البث الرقمي، كما يشير هذا التقرير من الجمعية الوطنية الفرنسية:

«تذُاع المناقشات البرلمانية، عموماً على الهواء مباشرة، عبر الشبكة البرلمانية التي تتضمن محطتين، كل واحدة منهما مخصصة لأحد مجلسي البرلمان. وهذه الشبكة، التي تذيع أيضاً مقابلات، ومناقشات من داخل الاستديو، وغير ذلك من البرامج التثقيفية، غير متاحة حتى الآن سوى عبر المحطات التليفزيونية الخاصة، أو القمر الاصطناعي، أو شبكات الانترنت الخاصة *ADSL*. وفي ٣١ من آذار/مارس ٢٠٠٥، سوف يتيح البدء في البث التليفزيوني الرقمي الأرضي في فرنسا توسيع نطاق استقبال هذه الشبكة بشكل واضح، مما سيجعلها ضمن الأربع عشرة قناة المتاحة دون مقابل في إطار الخدمات الرقمية».

وتشير مقتطفات من تقرير قدمه «مجلس الشيوخ المكسيكي» إلى النطاق والهدف النموذجيين لقناة مخصصة للشؤون البرلمانية:

«التزامًا بالهدف الإعلامي المتمثل في تزويد المجتمع المكسيكي بالمعلومات حول أنشطة السلطة التشريعية، افتتح الكونجرس رسمياً في ٢٨ من آب/أغسطس ٢٠٠٠، قناة الكونجرس التليفزيونية

لجمهورية المكسيك...... وقد دمجت البرامج الأنشطة التشريعية لكلا المجلسين اللذين يتكون منهما الكونجرس المكسيكي، مثل:

- الجلسات المشتركة للمجلسين.
- اجتماعات فرق العمل التابعة للجان التشريعية.
- البرامج التي تعبر عن الآراء وتتضمن مشاركة تشريعية.
- اللقاءات مع المسؤولين الحكوميين.
- الملاحظات والبيانات الإعلامية.
- الأخبار المسائية.
- البرامج التي تتضمن معلومات ثقافية وتعليمية، وتعد بموجب اتفاقيات تعاون مع مؤسسات مختلفة......

وتغطي قناة الكونجرس المكسيك بأكمله لأنها تبث إرسالها عبر نظام كابل لتصل إلى حوالي ١٠ ملايين مشاهد؛ وكذلك عبر الاشتراك في القناة ١٤٤ في نظام *SKY* وفي القناة ٢٢٠ عن طريق *Direct TV* لتصل إلى ١٠ ملايين مشاهد آخرين. ونحن الآن بانتظار الحصول على تصريح لتوسيع انتشار القناة عن طريق «نظم التوزيع متعددة القنوات ومتعددة النقاط» *(MMDS)* وباستخدام «التردد فوق العالي» *(UHF)* الخاص بنا لإرسال الإشارة إلى جميع أنحاء المكسيك......

وعن طريق البريد الإلكتروني تلقت القناة رسائل تنم عن استجابات متنوعة إلى حد كبير من مشاهدي التليفزيون...... وبهذه الوسيلة، تمكن مكتب مدير القناة من تعرف ميول مشاهدي التليفزيون، ومساهمة المناطق الجغرافية، ونوع البث الاجتماعي، والأشخاص الذين تخاطبهم القناة، واهتماماتهم، وآرائهم، واحتياجاتهم، واقتراحاتهم......

وختاماً، تعمل القناة على ترسيخ صورة الكونجرس وتوسيع حضوره داخل المجتمع، بحيث أصبحت تمثل امتداداً للمهام التي

يقوم بها؛ إذ إنها تقدم للمجتمع، من ناحية، صورة إعلامية أكثر واقعية واكتمالاً عن مجلس الشيوخ، وتسهل من ناحية أخرى سبل التفاعل مع المشرعين...... وبهذا، تمنح القناة حق الحصول على المعلومات وحرية التعبير في البلد، وتساهم في بناء مواطنين وليس مجرد متفرجين أو مستهلكين للمعلومات».

وكما يُبين التقرير المكسيكي أيضاً، أصبح الفصل بين وسائل الاتصال «التقليدية» والإنترنت أمراً غير مستساغ الآن. إذ تستخدم العديد من البرلمانات وصلات الفيديو لبث جلساتها حال انعقادها عن طريق مواقعها على شبكة الإنترنت، حتى إن لم تكن لديها قنوات تليفزيونية مخصصة لخدمتها. كما يمكنها ذلك من الوصول إلى المواطنين المقيمين في الخارج، الذين لا يتمكنون من متابعة الوقائع البرلمانية مباشرة دون هذه الوصلات. وبالنسبة إلى القناة البرلمانية البرتغالية، على سبيل المثال، فهي «تبث أيضاً إرسالها عبر موقعها على شبكة الإنترنت وتتيح للناس متابعتها في شتى أنحاء العالم. وتحظى المعلومات التي تُبث عبر الموقع بأهمية كبيرة نظراً لعدد البرتغاليين المهاجرين الذين يحق لهم التصويت في الانتخابات البرلمانية». ويوضح مثال آخر من المكسيك الاهتمام الذي يمكن أن ينشأ في الخارج من خلال استخدام هذه الوسيلة:

«من التجارب الحديثة المدهشة (آذار/مارس ٢٠٠٥) نقل جلسات مجلس الشيوخ المكسيكي مع وزير الخارجية ورئيس المعهد الفيدرالي للانتخابات ورئيس المحكمة الفيدرالية للانتخابات التي عقدت بهدف تحليل تعديل أدخل على القانون المكسيكي يمنح حق التصويت للمواطنين المكسيكيين المقيمين خارج البلاد من بينهم ١٠ ملايين مواطن مكسيكي يعيشون في الولايات المتحدة. وحسب التقديرات غير الرسمية، فقد تابع هذا البث عبر شبكة الإنترنت ما يقرب من ٤٠٠,٠٠٠ مستخدم كمبيوتر في الولايات المتحدة».

ولنأخذ مثالاً آخر، لقد قدم البرلمان الهندي التعليق التالي على أهمية توسيع نطاق البث الإذاعي والتليفزيوني لوقائعه:

«يؤدي البث التليفزيوني والإذاعي للوقائع البرلمانية إلى تثقيف عامة الشعب سياسياً بصورة مباشرة، إذ تسنح للناخبين الآن

> الفرصة لكي يشاهدوا بأنفسهم الدور الذي يلعبه نوابهم المنتخبون في التعبير عن مطالبهم...... وفي ١٤ من كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٤، قام نائب الرئيس الهندي ورئيس اللوك سابها بافتتاح قناتين فضائيتين مخصصتين لبث الوقائع الكاملة لمجلس الراجيا سابها واللوك سابها على الهواء مباشرة في جميع أرجاء الوطن...... كما تذاع أيضاً وقائع «الساعة المخصصة للاسئلة» لكلا المجلسين على الهواء مباشرة على إذاعة «الهند للعموم» *All India Radio*... مما يضمن الوصول إلى نطاق أوسع من الجمهور في طول البلاد وعرضها».

ولا ينبغي التقليل من أهمية البث الإذاعي في البلدان أو المجتمعات التي تنخفض فيها معدلات امتلاك أجهزة التليفزيون. وكما يوضح الجدول ٣-١، يشكل الراديو أهم مصدر للمعلومات في البلدان الإفريقية. ومع ذلك، تخفي هذه الأرقام الإقليمية اختلافات واضحة بين كل دولة على حدة. فعلى سبيل المثال، يمثل التليفزيون المصدر الأساسي للمعلومات بالنسبة إلى ٩٢ في المائة من سكان إندونيسيا، في حين تنخفض هذه النسبة إلى ٢ في المائة فقط في أوغندا. لذلك، تحظى التدابير الرامية إلى توسيع نطاق التغطية الإذاعية لوقائع البرلمان بأهمية خاصة في البلدان الإفريقية. وفي بوتسوانا، على سبيل المثال، تم تحقيق ذلك بعدة طرق، منها:

- البث الإذاعي المباشر يومياً في أثناء انعقاد جلسات البرلمان.
- تقديم موجز صحفي عن جدول الأعمال المطروح على البرلمان كأحد بنود نشرة الأخبار.
- عرض مقابلات إذاعية منتظمة مع الوزراء، يستطيع خلالها المواطنون أن يطرحوا أسئلتهم بشكل مباشر.
- استخدام اللغة العامية في المناقشات البرلمانية والوثائق الرسمية.

وفيما يلي ما جاء في تقرير جمهورية جنوب إفريقيا حول مشروعها الإذاعي:

> «لقد أصبح مشروع المذياع، الذي يستهدف تثقيف الجمهور وإطلاعه على ما يحدث في البرلمان وعلى كيفية سن القوانين ومشاركة

المواطنين في إجراءات صنع القرار، أهم وسيلة اتصال معهم. ويتضمن المشروع سلسلة من الأعمال الوثائقية المسجلة في وقت مسبق، ومقابلات مع أعضاء البرلمان وكبار المسؤولين، فضلاً عن مسلسلات دعائية قصيرة. وتوضع مواد عدة بجميع اللغات الرسمية وتذاع على المستوى الوطني عبر اثنتي عشرة محطة إذاعية تابعة لهيئة إذاعة جنوب إفريقيا. وخلال السنة المالية ٢٠٠٢/ ٢٠٠٣، بلغ إجمالي مستمعي مشروع المذياع ٣٥ مليون مستمع».

وفي الواقع، تجدر الإشارة إلى أن أجهزة التلفاز متاحة على نطاق واسع في جنوب إفريقيا، بيد أن الناس لا يزالون ينظرون إلى المذياع بوصفه المصدر الرئيس للمعلومات المتعلقة بالشؤون العامة. ويوحي هذا الوضع باستمرار أهمية المذياع بالنسبة إلى البرلمانات حتى في البلدان التي تنتشر فيها ملكية أجهزة التلفاز.

المواقع البرلمانية على شبكة المعلومات الدولية (الإنترنت)

لقد أنشأت الآن كل البرلمانات تقريباً مواقعها الخاصة بها على شبكة الإنترنت، التي تشمل موقعاً عاماً يساعد المواطنين على مواكبة الوقائع البرلمانية ويقدم سجلاً بالتشريعات، وفي كثير من الأحيان، تتضمن كذلك موقعاً خاصا لتيسير اتصال البرلمانات بأعضائها. فقد أنشأ «الكونجرس الوطني للإكوادور»، على سبيل المثال، قاعدة بيانات إلكترونية يسهل البحث فيها تضم جميع التشريعات التي تم إقرارها منذ عام ١٩٧٩، فضلاً عن تفاصيل المناقشات وعمليات التصويت التي تمت بالنسبة إلى كل قانون. ولا تقدم مواقع الإنترنت وسيلة فعالة للحصول على المعلومات فحسب، بل توفر أيضاً إمكانية التفاعل، كما يوضح هذا التقرير من «كونجرس تشيلي»:

«يبدو أن تكنولوجيا المعلومات في مقدورها أن تعطي قوة دافعة للديمقراطية، بقدر ما يتاح من إمكانية غير محدودة للحصول على المعلومات التشريعية والطبيعة التفاعلية للمواقع البرلمانية اللتين تضفيان قدراً أكبر من الشفافية على الإجراءات التشريعية والبرلمانية وتخضعانها لمزيد من التدقيق. وقد زودنا موقعنا بأدوات تتيح للزائرين طرح الأسئلة، وإرسال التعليقات، والمشاركة في منتديات المناقشة واستطلاعات الرأي، والاشتراك في مجموعات

إخبارية حسب تفضيلهم الشخصي... إلخ. وتساعد كل هذه الوسائل على جعل «الديمقراطية الإلكترونية» في متناول أيدينا. وبإمكان هذه الوسائل أن تغير الأفكار التقليدية حول المؤسسات الديمقراطية والدور الذي يلعبه المواطنون».

ولأن هذه المواقع غالباً ما تشترك في أهداف وسمات متشابهة للغاية، فسيكون من المفيد هنا أن نلخص الإرشادات التوجيهية الخاصة بالاتحاد البرلماني بشأن الممارسة الجيدة للمواقع البرلمانية، التي نُشرت عام ٢٠٠٠، وتم التوصل إليها نتيجة استبيان منهجي للممارسات السائدة في ذلك الوقت بين البرلمانات الأعضاء. وفيما يلي التوصيات الرئيسة للاتحاد بالنسبة إلى المضمون وغيره من العناصر مرتبة تحت عدد من العناوين:

مربع: توصيات الاتحاد البرلماني الدولي
بشأن الممارسة الجيدة للمواقع البرلمانية على شبكة الإنترنت

صفحة المعلومات العامة:

- نظرة عامة على تشكيل البرلمان الوطني ووظائفه وأجهزته الأساسية؛
- النصوص الكاملة للوائح الداخلية، أو القواعد الإجرائية، أو الوثائق المشابهة؛
- نص دستور البلد (متى كان ذلك ملائماً)؛
- قائمة بالاتحادات الدولية والإقليمية التي يحظى البرلمان بعضويتها.

النظام الانتخابي:

- تفسير الإجراءات الانتخابية (النظام الانتخابي، والدوائر الانتخابية، ومن له حق التصويت، ومن له حق الترشح، وشروط الترشح، والجهة المسؤولة عن إجراء الانتخابات... إلخ)؛
- نتائج الانتخابات الأخيرة حسب الانتماء الحزبي والدائرة الانتخابية.

الإجراءات التشريعية:

- شرح تخطيطي للعملية التشريعية؛
- جدول الأعمال التشريعي وجدول أعمال الجلسة الحالية؛

- قاعدة بيانات يمكن البحث فيها عن القوانين التشريعية التي أقرها المجلس التشريعي الحالي؛
- وضع الأعمال البرلمانية الحالية حسب رقم مشروع القانون أو الموضوع أو العنوان أو التاريخ أو كود الوثيقة أو الجهاز البرلماني... إلخ.

رؤساء البرلمانات:

- السيرة الذاتية للرئيس الحالي للبرلمان أو المجلس البرلماني؛
- وصف موجز لسلطات الرئيس وامتيازاته؛
- أسماء نواب الرؤساء (متى كان ذلك ملائماً).

أعضاء البرلمان:

- قائمة حديثة بأسماء جميع الأعضاء مرتبة ترتيباً أبجدياً، حسب الدائرة الانتخابية والحزب أو الانتماء السياسي، تتضمن العضوية في اللجان البرلمانية المؤقتة أو الدائمة، فضلاً عن وصلات تشعبية (إحالات/روابط) إلى الموقع الشخصي لعضو البرلمان (متى كان ذلك ملائماً)؛
- معلومات عن سبل الاتصال بكل عضو ومن ذلك عنوان بريده الإلكتروني.

الأجهزة البرلمانية الفرعية:

- قائمة كاملة بالأجهزة الفرعية فضلاً عن (إحالات/روابط) لصفحات منفصلة مخصصة لكل جهاز في هذه الفئة؛
- وصف لصلاحيات كل جهاز واختصاصاته؛
- أسماء أعضاء كل جهاز ورئيسه (أو رؤسائه)؛
- معلومات عن الأعمال الحالية وبيانات عن الاجتماعات القادمة؛
- معلومات ذات صلة حول سبل الاتصال بكل جهاز.

أدوات البحث في الموقع:

- «خاصية البحث السريع»: تستند هذه الأداة النمطية للبحث داخل الموقع إلى التصنيف الأوتوماتيكي للوثائق وتتيح البحث عن كلمات منفردة أو مجموعة من الكلمات في الموقع دون الحاجة إلى تحديد مصدرها؛
- «صفحة المستجدات»: هي عبارة عن لوحة إعلانات تشمل (روابط/

إحالات) مباشرة إلى أحدث الوثائق التي أضيفت إلى الموقع؛

- «خريطة الموقع»: هي عبارة عن تصور نصي أو تصويري للهيكل العام للموقع ويحتوى على (روابط/ إحالات) لوثائق منفصلة.

أدوات إبداء الآراء والملاحظات:

- إضافة خاصية إبداء الآراء والملاحظات التي تسمح للزائرين بإرسال تعليقاتهم وأسئلتهم مباشرة إلى مدير الموقع؛
- تخصيص بريد إلكتروني معد مسبقاً لإرسال رسائل إلى الأجهزة البرلمانية والمسؤولين من صفحات الموقع مباشرة.

روابط خارجية:

- من المفترض أن يتمكن مستخدمو الإنترنت من إيجاد طريقهم بسهولة من موقع البرلمان الوطني إلى مواقع الأحزاب السياسية والمؤسسات الحكومية، وبرلمانات البلدان الأخرى، والمجموعات البرلمانية البينية... إلخ.

المصدر: الاتحاد البرلماني الدولي

قراءات إضافية على شبكة الإنترنت حول المواقع البرلمانية:

Inter-Parliamentary Union (2000). Guidelines for the content and structure of parliamentary websites. <http://www.ipu.org/cntr-e/web.pdf>

Kingham, T (2003). e-Parliaments: the use of information and communication technologies to improve parliamentary processes. World Bank Institute <http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/wbi37210Kingham.pdf>

Norris, P (2000). Online Parliaments, in Digital divide: civic engagement, information poverty, and the Internet worldwide (Chapter 7). <http://ksghome.harvard.edu/~pnorris/acrobat/digitalch7.pdf>

وكما توضح المعلومات الحالية التي حصلنا عليها من البرلمانات المشاركة في استبياناتنا، تطور البرلمانات مواقعها على شبكة الإنترنت باستمرار استجابة لآراء وملاحظات المستخدمين وأولوياتهم. وعلى سبيل المثال، أشار «مجلس الشيوخ الإيطالي» إلى أن نشاطه ونشاط العاملين به «قد تأثر بقوة بالدفعة الإضافية التي حصل عليها من شبكة الإنترنت؛ إذ تزايدت رغبة الناخبين في أن يبعثوا رسائل بريد إلكتروني إلى نوابهم المنتخبين ويعرفوا عن طريق الإنترنت كيف صوَّت نائبهم في موضوع معين وما الرأي الذي عبر عنه إزاءه». وفي أستراليا، أثبت الملخص الأسبوعي لأعمال «مجلس النواب» الذي ينشر على شبكة الإنترنت أن له شعبية كبيرة. وفي لاتفيا، حظيت قاعدة بيانات البرلمان «سيما» التي تحتوي على النصوص الكاملة لمشروعات القوانين بأكبر قدر من الاستخدام «لأن كل مواطن يستطيع أن يتابع تطور مشروع القانون الذي يعنيه». ومع ذلك، فقد لفتت الرسالة الواردة من برلمان لاتفيا الانتباه إلى القيود التي تحد من الاستفادة من هذه الخدمة، لأنه ليس بوسع كل مواطن أن يستخدمها عملياً.

> «عندما نتحدث عن إشراك الجمهور في تعزيز الديمقراطية، ينبغي ألا نعول على تكنولوجيا المعلومات والاتصالات أكثر مما ينبغي. إذ ينبغي أن نأخذ في الاعتبار أن أجهزة الحاسوب الشخصي المتاحة حالياً، فضلاً عن، خدمات الإنترنت وفرص الاستفادة منها ليست موزعة بشكل متساوٍ ولا منتشرة بالقدر الذي نرغب فيه؛ ذلك أن مجتمع المعرفة لا يعني توافر المعرفة على شبكة الإنترنت أو غيرها من الوسائل، بل توزيع المعرفة بين المواطنين بشكل متساوٍ إلى أقصى حد ممكن، ومن ثم إتاحة الفرصة للممارسة الديمقراطية.... ويتجسد التعبير الصحيح عن الديمقراطية في ترك كل شخص يختار وسيلة الاتصال الأكثر ملاءمة وإتاحة بالنسبة إليه».

وتدعم الأرقام الواردة في هذه الرسالة حول مستويات استخدام الإنترنت في لاتفيا هذا التنبيه: لم يستخدم شبكة الإنترنت خلال الشهور الست الماضية سوى ٢٤٪ فقط من السكان، ولم تكن متاحة سوى لنسبة ٤٧٪ من المكتبات العامة و٧١٪ من المدارس. وإذا كانت الحال كذلك في بلد أوروبي، فكيف هي الحال إذن في بلدان كثيرة نامية في الجنوب؟ ولأن استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات يزيد بشكل هائل من نطاق وسرعة احتمالات الاتصال بين مستخدميها، فإنها تزيد بنفس القدر من أوجه التفاوت الموجودة بين من يستخدمونها ومن لا يستخدمونها.

ويوضح الجدول ٣-٢ أوجه التفاوت الضخمة بين مناطق العالم من حيث استخدام شبكة الإنترنت. ففي إطار المناطق والبلدان التي ينخفض فيها استخدام شبكة الإنترنت، ينبغي أيضاً أن نفترض أن ثمة فجوة ضخمة بين من يستخدمونها ومن لا يستخدمونها. وتتجسد إحدى خطوات سد هذه الفجوة في اتباع نظام «الترتيب» cascading، الذي تنشر من خلاله المعلومات في شكل إلكتروني إلى الوكالات المحلية (مثل المكاتب الانتخابية، والمراكز المجتمعية... إلخ) ومنها إلى قطاعات أوسع من السكان باستخدام وسائل أكثر تقليدية. كما ينبغي ألا نغفل استخدام وسائل تكنولوجية جديدة أخرى، لم تغطها الأرقام الواردة في الجدول. على سبيل المثال، تشهد إفريقيا حالياً أسرع معدل نمو في استخدام الهواتف المحمولة بين قارات العالم، رغم أن ذلك لا يستند إلى قاعدة متينة؛ ففي عام ٢٠٠٥ تخطت أعداد مستخدمي الهاتف المحمول أعداد مستخدمي الإنترنت بستة أضعاف.

الشكل ٣-٢: إحصائيات استخدام الإنترنت

مناطق العالم	السكان (حسب تقديرات عام ٢٠٠٦)	السكان ٪ من سكان العالم	استخدام الإنترنت، أحدث البيانات	٪ السكان (التي تستخدم الإنترنت في كل إقليم مقارنة بعدد سكانه)	٪ من سكان العالم	نمو معدل الاستخدام ٢٠٠٠-٢٠٠٥
أفريقيا	٩١٥,٢١٠,٩٢٨	١٤,١٪	٢٢,٧٣٧,٥٠٠	٢,٥٪	٢,٢٪	٤٠٣,٧٪
آسيا	٣,٦٦٧,٧٧٤,٠٦٦	٥٦,٤٪	٣٦٤,٢٧٠,٧١٣	٩,٩٪	٣٥,٧٪	٢١٨,٧٪
أوروبا	٨٠٧,٢٨٩,٠٢٠	١٢,٤٪	٢٩٠,١٢١,٩٥٧	٣٥,٩٪	٢٨,٥٪	١٧٦,١٪
الشرق الأوسط	١٩٠,٠٨٤,١٦١	٢,٩٪	١٨,٢٠٣,٥٠٠	٩,٦٪	١,٨٪	٤٥٤,٢٪
أمريكا الشمالية	٣٣١,٤٧٣,٢٧٦	٥,١٪	٢٢٥,٨٠١,٤٢٨	٦٨,١٪	٢٢,٢٪	١٠٨,٩٪
أمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي	٥٥٣,٩٠٨,٦٣٢	٨,٥٪	٧٩,٠٣٣,٥٩٧	١٤,٣٪	٧,٨٪	٣٣٧,٤٪
أوقيانوسيا وأستراليا	٣٣,٩٥٦,٩٧٧	٠,٥٪	١٧,٦٩٠,٧٦٢	٥٢,٩٪	١,٨٪	١٣٢,٢٪
الإجمالي العالمي	٦,٤٩٩,٦٩٧,٠٦٠	١٠٠٪	١,٠١٨,٠٥٧,٣٨٩	١٥,٧٪	١٠٠٪	١٨٢,٠٪

المصدر: Internet World Statistics, Internet Usage Statistics: The Big Picture. <http://www.internetworldstats.com/stats.htm>

ملاحظات:

١.تم تحديث إحصائيات استخدام الإنترنت وسكان العالم حتى ٣١ من كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥.

٢.تستند الأعداد الديمغرافية (أي أعداد السكان) إلى البيانات المتضمنة في موقع the world-gazetteer <http://www.world-gazetteer.com/>.

٣.تم استقاء المعلومات الخاصة باستخدام الإنترنت من البيانات التي نشرها Nielsen//NetRatings، عن طريق «الاتحاد الدولي للاتصالات»، وبواسطة المراكز الوطنية للمعلومات وغيرها من المصادر. جميع حقوق النشر والتأليف محفوظة لمجموعة ميني واتس للتسويق، ٢٠٠٦.

عرض البرلمان على الناس

خصصت برلمانات عدة مراكز للمعلومات والتثقيف في مقارها لتستقبل فيها الزيارات الجماعية والفردية. وقد افتتح «مجلس النواب الإيطالي»، مثلاً، في آيار/مايو ٢٠٠٥ مركز معلومات متعدد الوظائف والوسائط الإعلامية في مقره، وهو مفتوح يوميا، ويستطيع الزوار أن يتابعوا فيه الوقائع البرلمانية على شاشات، ويحصلوا على معلومات عن البرلمان بواسطة مجموعة متنوعة من الوسائط الإعلامية، ويجروا بحوثاً منهجية. في حين تفتح برلمانات أخرى أبوابها في أيام معينة، سواء في أوقات محددة طوال السنة أو احتفالاً بذكرى خاصة. فيفتح «برلمان كيريباتي» أبوابه لجميع أفراد الجمهور يوماً واحداً في السنة يتزامن مع يوم افتتاحه أول مرة في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٠. كما يفتح البرلمان الإستوني، المعروف باسم «ريجيكوجو»، أبوابه للجمهور في الثالث والعشرين من نيسان/إبريل من كل عام احتفالاً بيوم تأسيسه عام ١٩١٩. والفرصة متاحة أمام أي مواطن كي يزور مبنى البرلمان ويشارك في جولة تحت إشراف مرشد. ويخصص للضيوف وقت معين ليطرحوا أسئلة داخل قاعة البرلمان على أعضاء الحكومة المشاركين في الاحتفال والذين يتولون الإجابة عنها. كما يعقد البرلمان أياماً إعلامية في المناطق الريفية، يستطيع خلالها الأشخاص المحليون أن يسألوا النواب حول أدائهم.

وتعد هذه الممارسة المتمثلة في جلب البرلمان إلى الناس سمة نموذجية في بعض البلدان. فقد أسست بوتسوانا «برلماناً متحركا» يجول به أعضاء مكتب رئيس البرلمان والمكتب الإعلامي القرى ليحدثوا للناس عن دور البرلمان في المجتمع. كما نظمت جنوب إفريقيا «عروضاً متنقلة عن الديمقراطية» تجول البلاد بهدف «جلب البرلمان إلى المجتمعات التي لا تستطيع الوصول إليه بسهولة لتثقيف الناس

وإطلاعهم على الطريقة التي يتم بها إقرار القوانين والكيفية التي يستطيعون من خلالها أن يشاركوا في الإجراءات التشريعية». ويوجد مجلسها الثاني، المعروف باسم «المجلس الوطني للأقاليم»، في إقليم مختلف مدة أسبوع كل عام، ليعقد اجتماعات مع مختلف المنتفعين لاسيما المنتمون إلى المناطق الريفية. كما أسس البرلمان المنغولي «مراكز برلمانية دائمة لمؤازرة المجتمع» في خمس مناطق بالعاصمة وتسعة أقاليم، تسعى إلى تحقيق الأهداف التالية:

- إقامة علاقات بين أعضاء البرلمان وناخبيهم، وبين الإداريين المحليين والمجتمع المدني، على نحو منتظم؛
- تنظيم جلسات محلية للتدريب، ونقاشات، وجلسات عامة، وحلقات دراسية؛
- إشراك وسائل الإعلام المحلية والمسؤولين المنتخبين في أعمال مؤازرة المجتمع المتصلة بالنشاط البرلماني.

وهذه البرامج المجتمعية لا تقتصر على المجتمعات النامية، كما يبين المثال التالي المأخوذ من السويد:

> «في عام ٢٠٠٣، اُفتتِحت «فروع» للريكسداج في ثلاث مدن، هي: جوتنبيرج ومالمو وساندسفال. وبالإضافة إلى المكتبات البلدية الموجودة في كل مدينة، وقد زود الريكسداج قسماً من المكتبة بشاشات، ومواد تثقيفية وإعلامية مطبوعة، ومحطة عمل لتكنولوجيا المعلومات تمكن الفروع من الاتصال بموقع الريكسداج على شبكة الإنترنت، وتتيح لها الفرصة لمتابعة ما يذاع على شبكة الإنترنت من هذه المحطة. كما يستخدم أعضاء الريكسداج من كل إقليم «الفروع» ليلتقوا بالناخبين ويتناقشوا معهم».

إطلاع الشباب على عمل البرلمان وإشراكهم فيه

تعترف معظم البرلمانات بأنها تواجه مشكلة استثنائية تتعلق بإثارة اهتمام الشباب بالعمل البرلماني. ولا يعزو ذلك إلى انعدام اهتمام الشباب بالسياسة في حد ذاتها، إذ يشارك كثيرون منهم بفعالية في قضايا مؤازرة المجتمع وفي الحملات المخصصة لمناصرة موضوع ما. بيد أنه من بين جميع الفئات العمرية، تعتبر فئة

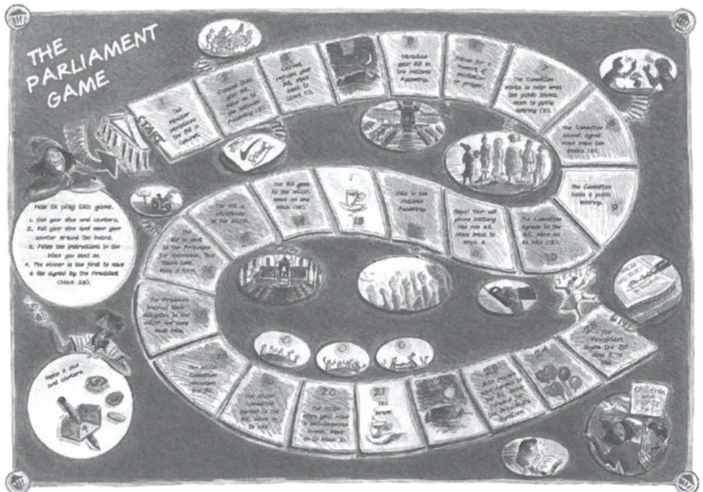
الشباب هي الفئة الأقل مشاركة في التصويت، ومن الملاحظ بصفة خاصة أنهم مقصون عن السياسات البرلمانية.

وفي ظل هذا الوضع، تبذل البرلمانات الآن جهوداً حثيثة لإثارة اهتمام طلاب المدارس بعملها. وتتخذ هذه المبادرات أشكالاً متنوعة؛ فبعضها يعتمد على المدرسة، وبعضها موجود في البرلمان نفسه، وبعضها يجمع بين الأمرين.

المبادرات المعتمدة على المدارس

من أهم هذه المبادرات تدريس معلومات عن البرلمان لطلاب المدارس ضمن المنهج الدراسي. ويعمل «برلمان جنوب إفريقيا» الآن على وضع برنامج تدريبي للتعليم المدني موجه للشباب يوضح «الكيفية التي يعمل بها البرلمان، ويسن بها القوانين، ويستطيع الجمهور أن يشترك من خلالها في الإجراءات التشريعية. ومن المتصور أن يشكل هذا البرنامج في نهاية الأمر جزءاً من المنهج الدراسي في المدارس». ومن بين مبادراته الأخرى، أنتج البرلمان كتاباً هزلياً حائزاً على جوائز، بعنوان «يوم في البرلمان»، تم توزيعه على جميع مدارس جنوب إفريقيا.

الشكل ٣-٣: كتاب هزلي بعنوان: «يوم في البرلمان»



المصدر: برلمان جنوب إفريقيا (١٩٩٩). A Day in Parliament
<http://www.parliament.gov.za/eupsp/newsletters/aday.html>

وقد خصص «البرلمان الأيسلندي» موقعاً لطلاب المدارس الذين تتراوح أعمارهم بين ١٣ و١٥ سنة. «حيث يستطيع المستخدمون أن يتفاعلوا مع شخصيات تشبه الشخصيات الكرتونية، ويجيبوا عن أسئلة من خلال البحث عن المعلومات في الموقع، ويمكنهم الاطلاع على نتائج عملهم على الفور عن طريق إرسال إجاباتهم إلى إدارة الموقع. وقد أثبت هذا الموقع أنه ذو شعبية وهو يستخدم على نطاق واسع كأداة تعليمية». كما ابتكر «البرلمان الفنلندي» لعبة إلكترونية بعنوان «المشرعون» تمكن طلاب المدارس عملياً من سن القوانين بنفس الطريقة المتبعة في البرلمان الفنلندي الحقيقي، المعروف باسم «إدوسكونتا»، فضلاً عن أداء أدوار مختلفة فيما بينهم.

وقد أدركت دول عدة من الدول ذات النظم الديمقراطية الراسخة أن جزءاً أساسياً من منهجها الدراسي يتمثل في ضرورة أن يخوض طلاب المدارس تجربة إدارة برلماناتهم الخاصة في شكل مجلس منتخب أو ما شابه ذلك، ليساعدوا في اتخاذ القرارات حول موضوعات تتعلق بسياسة المدرسة ونظامها. وتستطيع هذه المجالس أيضاً أن تقدم مساهمة مهمة في البلدان التي تسعى إلى ترسيخ ثقافة تتسم بقدر أكبر من الديمقراطية. وقد تحالف البرلمان التركي، المعروف باسم «المجلس الوطني التركي الكبير»، مؤخراً مع وزارة التربية والتعليم لتنفيذ مشروع «برلمانات المدارس»، بغية إنشاء مجالس مشابهة في المدارس في كل أنحاء تركيا.

> «لقد وُضع المشروع ليساعد طلاب التعليم الابتدائي والثانوي على الإلمام بثقافة أن تَنتخب وتُنتخب، والتعامل مع مشكلاتهم من منظورهم، وبناء وعي بالديمقراطية الفعلية بما في ذلك مفهوما المشاركة العامة والتسامح، فضلاً عن نشر ثقافة الديمقراطية بين جميع قطاعات المجتمع. وقد تم تنفيذ هذا المشروع، الذي بدأ عام ٢٠٠٤، في ٢٠٠ مدرسة ابتدائية و١٠٠ مدرسة ثانوية.... والهدف منه هو نشر هذا النظام خلال فترة زمنية قصيرة في كل مدارس تركيا».

وقد اجتذب المشروع اهتماماً إعلامياً كبيراً، كما حضر رئيس المجلس الوطني بعضاً من الانتخابات الأولى ليؤكد على الأهمية والدعم اللذين يوليهما المجلس للمشروع.

البرامج المعتمدة على البرلمان

يمكن أن تتخذ هذه البرامج أشكالاً مختلفة أيضاً. فقد وضعت برلمانات عديدة ترتيبات لاستقبال زيارات منتظمة من طلاب المدارس أسبوعيا أو شهريا، يستطيع خلالها الطلاب من جميع أنحاء البلد أن يحضروا الجلسات العامة واجتماعات اللجان، ويطرحوا أسئلة على الوزراء، ويقابلوا الأعضاء الذين يمثلونهم في المجلس. في حين تعقد برلمانات أخرى «جلسات للشباب»، يتعلم فيها الطلاب الإجراءات البرلمانية من خلال تنظيم جلسات خاصة بهم للنقاش وطرح الأسئلة. وكان البرلمان النرويجي «الستروتينجيت» يخطط لافتتاح قاعة مناسبات في خريف عام ٢٠٠٥، يحاكي فيها طلاب المدارس الإجراءات البرلمانية العملية. «سوف يتصرفون كبرلمانيين في جلسات عامة تخيلية واجتماعات لجان دائمة ومجموعات حزبية، ويكتبون الوثائق الضرورية، ويواجهون الصحافة...... وستمنحهم هذه الخطوات انطباعاً حياً عن الديمقراطية البرلمانية الفعلية».

وثمة طريقة تجمع بين كل من الأنشطة المعتمدة على المدرسة والبرامج التي يقدمها البرلمان تتجسد في عقد اجتماعات مدرسية لانتخاب نواب في البرلمان الوطني للشباب. وتعقد بولندا، مثلاً، اجتماعاً سنوياً للبرلمانيين الشباب، يتم فيه انتخاب نواب شباب من جميع مدارس البلد يعقدون مناقشات في البرلمان وفقاً للإجراءات المتبعة فيه. وقد طوّر البرلمان الدنماركي، المعروف باسم «فولكِتينج»، شكلاً أكثر تفصيلاً:

«يهدف برلمان الشباب إلى مساعدة الشباب من الدنمارك، وجزر فارو، وجرين لاند على فهم العملية الديمقراطية بشكل أفضل من خلال السماح لهم بصياغة مشروعات قوانينهم واقتراحاتهم التشريعية، التي يناقشونها في لجان وفي جلسات كاملة في الفولكِتينج...... وترسَل معلومات بشأن برلمان الشباب إلى مدرسي الصفين الثامن والتاسع في جميع المدارس، وعلى كل فصل يرغب في المشاركة أن يصوغ مشروع قانون بشكل جماعي.

ثم يختار البرلمان الدنماركي ٦٠ مشروع قانون حسب المعايير التالية:

- مضمون مشروع القانون.

- التنوع (استيعاب أكبر عدد ممكن من الموضوعات).
- اتساع التغطية الجغرافية بما يضمن تمثيل المدارس من جميع أرجاء البلد.

> ويُوزع الستون مشروع قانون على اللجان الدائمة ذات الصلة. ويتم إنجاز الجزء الأولي من أعمال اللجان إلكترونياً، في حين يُنجز الجزء الثاني في «قصر كريستيانسبورغ» في اجتماع برلمان الشباب...... وتناقش كل لجنة من الاثنتي عشرة لجنة خمسة مشروعات قوانين، على أن يختار المشاركون مشروع قانون واحداً من كل لجنة لطرحه للمناقشة والتصويت في المجلس. وتصوغ كل لجنة سؤالاً شفهياً يتم طرحه على أحد الوزراء في أثناء الوقت المخصص للأسئلة».

ويمثل ما سبق جزءاً صغيراً من المبادرات التي تطبقها البرلمانات في هذا الجانب المهم. وبعيداً عن المدارس، تدير جزيرة «سانت كيتس» برلماناً للشباب، يمثل مجموعات متنوعة منهم. «ويتفاعل هؤلاء الشباب مع البرلمانيين، ورئيس البرلمان وأمينه العام ليكتسبوا معلومات عن البرلمان وعمله...... وتنقل الإذاعة مناقشاتهم على الهواء مباشرة في حين يعرضها التلفاز مسجلة». وتجدر الإشارة أيضاً إلى فكرة جلب البرلمان إلى الشباب في الأماكن التي يتجمعون فيها للاحتفال بالمناسبات الخاصة بهم. ففي المجر، يتم الترتيب لحضور أعضاء البرلمان وغيره من المؤسسات العامة إلى «جزيرة الطلاب» المعروفة باسم «دياكزيجت» Diakziget، وهو أكبر مهرجان موسيقي للشباب في وسط أوربا؛ حيث «يستطيع الطلاب أن يستمعوا إلى محاضرات سياسية ويتباحثوا حول مشكلاتهم مع السياسيين».



٤. برلمان متاح للجميع

في الفصل السابق وقفنا على الوسائل التي يتمكن المواطنون بواسطتها من الاطلاع على أنشطة برلمانهم. ويعتبر الحصول على معلومات دقيقة وحديثة عن أعمال البرلمان من أهم العوامل اللازمة لإحداث تأثير في نشاطه سواء عن طريق الأفراد أو المنظمات التي تضم أعضاء ذوي أفكار واهتمامات متشابهة. ويتطرق هذا الفصل إلى الطرق المختلفة التي تجعل البرلمانات متاحة لقدر أكبر من المواطنين فرادى وجماعات، وتغرس الأمل لديهم في إحداث تأثير. ويتناول هذا الفصل أولاً أساليب الاتصال المباشر بين المواطنين ونوابهم؛ ثم وسائل تمكين المواطنين من حل مشكلاتهم ورفع الظلم عنهم في حال تعرضهم له؛ وأخيراً الفرص المهيأة لمشاركتهم في مراحل سن التشريعات وغير ذلك من أعمال لجان البرلمان.

الاتصال المباشر بين المواطنين ونوابهم

الوسيلة التقليدية لمد جسور التواصل بين المواطن العادي والبرلمان هي اللجوء إلى النائب المنتخب. وفي معظم البلدان، التي يقسَّم فيها جمهور الناخبين إلى دوائر انتخابية استناداً إلى التوزيع الجغرافي، ويمثل كل عضو برلماني دائرة محلية معينة، كان التواصل بين المواطنين والبرلمان يتم عادة وجهاً لوجه مع نائب المنطقة التي يقيم فيها الناخبون. ولطالما اعتبر المدافعون عن نظام الدوائر الانتخابية أنها ذات ميزة متفردة تتمثل في معايشة الأعضاء مخاوف ناخبيهم ومشكلاتهم بشكل مباشر، فلا يكتفون فقط بالاعتماد على التقارير المعدة لهم عندما يتدارسون الآثار المحتملة للتشريعات. بيد أن ذلك ينطوي على ضرر أشار إليه عدد ممن شاركوا في استبياناتنا، يتمثل في أن الأعضاء قد يصبحون نتيجة لذلك وكأنهم مشرفون اجتماعيون متفرغون. «إذ يتوقع الناخبون أنه، بمجرد أن يُنتخب النائب، عليه أن يفرّغ نفسه لهم في أي وقت وفي كل الظروف مثل حضور المناسبات الدينية وحفلات الزفاف ومراسم الجنازة وتقديم مختلف أنواع المساعدات الاجتماعية» (تقرير دولة مالي). ويعتبر النواب التوفيق بين تلبية مطالب الناخبين والتفاعل مع اهتماماتهم، وبين متطلبات العمل التشريعي والبرلماني من أصعب الأمور التي تواجههم.

وفي عالمنا المعاصر، أدى استخدام البريد الإلكتروني إلى سهولة وسرعة اتصال الناخبين بنوابهم بدرجة هائلة. ومع ذلك، وكما رأينا من قبل، تستبعد «الفجوة

الرقمية» أعداداً كبيرة من الناخبين من الاتصال بالبرلمان عبر هذه الوسيلة. لذلك، تظل إتاحة الفرصة أمام الناخب لمقابلة النائب مباشرة، سواء بمفرده أو كعضو في مجموعة، دون إهدار للوقت أو تحمل تكلفة ضخمة في السفر، من الأمور التي تحظى بأهمية كبيرة في معظم البلدان. وترتبط تلبية هذه الحاجة في جزء منها بوقت الأعضاء، وفي الجزء الآخر بالتسهيلات المتوافرة في الدوائر الانتخابية.

وبالنسبة إلى عنصر الوقت، تخصص برلمانات عديدة يوماً أو يومين في نهاية كل أسبوع أو بدايته في أثناء دورة انعقادها لتتيح الفرصة للأعضاء للوجود في دوائرهم الانتخابية. ففي سريلانكا، ينعقد البرلمان في الأسبوع الأول والثالث من كل شهر، في حين يعمل الأعضاء في الأسبوعين الثاني والرابع في دوائرهم الانتخابية، حيث يستطيع الناس الالتقاء بهم. وفي تشيلي، ينعقد المجلسان التشريعيان مدة ثلاثة أسابيع من كل شهر، «حتى يتمكن أعضاء البرلمان في الأسبوع الرابع من أداء مهامهم في إقليمهم أو منطقتهم الانتخابية، وإقامة حوار مستمر مع ناخبيهم». وفي عدد قليل من البلدان، لا يزال النائب يمارس نشاطه البرلماني دون تفرغ، إذ يمارس معه مهنته العادية. في مالطا، «يزور أعضاء البرلمان ناخبيهم في المنازل، والمستشفيات، وأماكن عملهم ليتعرفوا أكثر على احتياجاتهم اليومية؛ وتتكرر هذه الزيارات كثيراً». ويتيح حجم البلد - لاسيما إذا كان بلداً صغيراً مثل مالطا - للأعضاء أن يمنحوا المواطنين اهتماماً شخصياً ويفسروا لهم، عند الضرورة، التدابير المتضمنة في التشريع الذي أقره البرلمان. أما في بلد مثل جمهورية الصين الشعبية فإن البرلمان لا يجتمع بكامل أعضائه سوى أيام قليلة كل سنة، ويحتفظ أعضاؤه بوظائفهم. «وقد مكّنهم هذا الوضع من التفاعل بشكل مباشر مع الناخبين، وجعلهم يستشعرون آلامهم ويفهمون طموحاتهم...... كما أنهم يساعدون كذلك في تنفيذ الدستور والقوانين من خلال إنتاجهم، وعملهم، وحياتهم الاجتماعية». وإن كان ذلك على حساب خبرتهم فيما يتعلق بأداء واجباتهم التشريعية، كما أقر بذلك كلا البرلمانين. وبالنسبة إلى الصين، تجدر الإشارة إلى أن اللجنة الدائمة التابعة للبرلمان الصيني، المعروفة باسم «المؤتمر الشعبي الوطني»، تجتمع على نحو مستمر بين دورات انعقاد البرلمان.

التسهيلات المتاحة على مستوى الدوائر الانتخابية

يمثل المكتب الفرعي في الدائرة أو المنطقة الانتخابية نقطة اتصال رئيسة بين الناخبين من جهة ونوابهم وطاقم العمل المحلي للنائب من جهة أخرى. ونظراً إلى

أهمية هذه المكاتب البرلمانية، بدأت برلمانات عدة في الدول النامية في تنفيذ برامج واسعة النطاق لإقامتها في كل دائرة انتخابية، بحيث تتيح للأعضاء أن يلتقوا بناخبيهم. وفي زامبيا، يُشكل هذا الإجراء جزءاً رئيساً من برنامج طموح للإصلاح البرلماني. وكخطوة أولى، تم تجريب ثلاثة أنواع أو نماذج مختلفة من المكاتب الانتخابية المحلية، لتحديد الأنسب والأكثر استدامة من بينها لتعزيز علاقة العضو بالدائرة الانتخابية. وهذه الأنواع هي:

- المكتب الثابت؛
- مكتب مخصصات السفر والتنقل، ويزود عضو البرلمان بالعتاد اللازم للتنقل الشخصي في كل أنحاء الدائرة الانتخابية؛
- المكتب المتحرك، وهو عبارة عن سيارة «لاند روفر»، ومزودة بجهاز حاسب آلي وهاتف متصل بقمر اصطناعي.

وقد تم تدريب فريق عمل مساعد وتعيينه في كل نوع من أنواع المكاتب الثلاثة. ومن بين الأنواع الثلاثة، أثبتت الدراسات التجريبية أن «المكتب الثابت» هو الأكثر فعالية، في حين افتقر «مكتب مخصصات السفر والتنقل» إلى أية نقطة محورية أو إمكانية للتنبؤ بقدرة الجمهور على الاتصال به، وأثبت «المكتب المتحرك» أنه غير قادر على الاستمرار بسبب المتطلبات الفنية. وفي النهاية، أوصت «لجنة الإصلاحات البرلمانية والتحديث» the Parliamentary Reforms and Modernisation Committee بما يلي:

- «أن يتم تبني نموذج المكتب الثابت مع تخصيص ميزانية محدودة للسفر والتنقل لتعزيز تواصل أعضاء البرلمان مع ناخبيهم؛
- أن يتم إشراك المواطنين في اختيار مواقع المكاتب؛
- أن يضمن المجلس الوطني حياد المدربين الذين يشكلون أعضاء فريق العمل المساعد *Professional Assistants* وغيرهم من موظفي المكتب؛
- أن يزود المجلس الوطني المكاتب البرلمانية المحلية بأدبيات

أساسية مترجمة إلى اللغات المحلية، إن أمكن.

وقد خلصت اللجنة إلى أن هذه المكاتب قد أدت إلى توثيق اتصال الناخبين بعضو البرلمان وتفاعلهم معه. وقد تمثل مفتاح نجاحها في طريقة إدارة عضو البرلمان وفريق العمل المساعد، وفي أدائهم، والتزامهم».

في زيمبابوي، أدت عملية إصلاح مشابهة إلى إنشاء «مراكز المعلومات البرلمانية الخاصة بالدوائر الانتخابية» Parliament Constituency Information Centres (PCICs) في كل الدوائر الإنتخابية البالغ عددها ١٢٠. وتستهدف هذه المراكز في الأساس إلى إتاحة الفرصة أمام المواطنين والمنظمات المحلية لإشراك أعضاء البرلمان في مشكلات الدوائر الانتخابية واحتياجاتها. وبوصفها قواعد للمعلومات الصادرة عن البرلمان، تمكن هذه المراكز الجمهور أيضاً من المشاركة في الإجراءات التشريعية بوجهات نظر تبنى على قدر أكبر من المعرفة. وبالإضافة إلى ذلك، تحتفظ هذه المراكز بقاعدة بيانات اجتماعية-اقتصادية عن المنطقة، يتم تحديثها بانتظام، مما يساعد في تحديد بعض القضايا والموضوعات الأكثر إلحاحاً في الدائرة الانتخابية.

«توفر مراكز المعلومات مقرا لاجتماع عضو البرلمان مع أبناء دائرته. ولأن هذه المراكز تتبع البرلمان، وليس الأحزاب السياسية، فهي تمنح جميع أبناء الدائرة، بغض النظر عن انتماءاتهم السياسية، فرصة لمناقشة الأمور الخاصة بدائرتهم مع نوابهم في البرلمان. وتوجد المراكز في مواقع مركزية يسهل على غالبية الناس في الدائرة أن يصلوا إليها. وهي تقع أيضاً على مقربة من مواقع السلطات المحلية أو الحكومية بهدف التنسيق معها ويدير مراكز المعلومات «المساعد الإداري» *Office Assistant*، وهو موظف برلماني معين بعقد».

وتشير المراجعات التي أجريت على عمل المكاتب البرلمانية الفرعية عموماً إلى أن فعاليتها كقنوات للاتصال والمشاركة الشعبية تستند إلى يقظة ضمير كل عضو (انظر مقتطف زامبيا أعلاه). ويبدو أيضاً أن جدواها في طرح الشكاوى والمشكلات الفردية تفوق جدواها بوصفها قناة لطرح الآراء حول النشاط التشريعي للأعضاء.

قراءات إضافية على شبكة الإنترنت حول تنظيم المكاتب البرلمانية الفرعية:

National Democratic Institute (2002). Constituency handbook for elected representatives in Namibia. <http://www.accessdemocracy.org/library/1376_na_constituencyhdbk.pdf>

United Nations Development Programme (nd). The legislature and constituency relations. <http://www.undp.org/governance/docs/Parl-Pub-constrelat.htm>

دور أعضاء البرلمان في التنمية المحلية

تتعلق المطالب التي يتقدم بها الناخبون إلى أعضاء البرلمان في كثير من المجتمعات النامية بأمور معيشية أساسية مثل: الحصول على الماء والصرف الصحي، وتحسين المرافق العامة، والبنية الأساسية، وما إلى ذلك.

ويستطيع الأعضاء هنا أن يؤدوا دوراً مباشراً للمساعدة في بدء مشروعات تنموية في دوائرهم الانتخابية، بطرق عدة منها:

- مساعدة الحكومة في تحديد الأولويات التنموية ودعمها في تنفيذها؛
- معاونة المجموعات والمجتمعات المحلية في تمويل مشروعاتها؛
- التعاون مع المنظمات غير الحكومية في تنفيذ البرامج المحلية؛
- تقديم توصيات للوزارات المعنية لتخصيص ميزانيات لمناطقهم، متى كان ذلك متاحا.

وفي بعض البلدان الإفريقية، يخصص لأعضاء البرلمان جزء من ميزانية التنمية الخاصة بالحكومة المركزية لصالح المشروعات المحلية، يمكنهم أن ينفقوه حسب تقديرهم. وفي الهند، يستطيع أعضاء البرلمان أن يقترحوا أعمالاً تنموية تصل قيمتها إلى ٢٠ مليون روبية سنوياً ليتم تنفيذها في دوائرهم الانتخابية؛ وثمة لجنة خاصة تضم أعضاء من كلا المجلسين التشريعيين تعمل كحلقة اتصال مع الوزارة المعنية لتساعد الأعضاء في تنفيذ هذه المشروعات بفعالية.

مشكلة مستقبلية: التحميل الزائد على البريد الإلكتروني

على الجانب الآخر من موضوع التنمية، ثمة مشكلة تعاني منها البلدان التي يرتفع فيها معدل استخدام الإنترنت بشكل متزايد وهي، التحميل الزائد على البريد الإلكتروني الخاص بأعضاء البرلمان ومكاتبهم. وقد مثلت هذه المشكلة مصدر قلق للكونجرس الأمريكي، وسوف يحظى تقريره تحت عنوان: «التحميل الزائد على البريد الإلكتروني في الكونجرس» E-mail Overload in Congress (2002)، متاح على موقع: (www.congressonlineproject.org) بقدر أكبر من الاهتمام العام. ومن بين المشكلات التي حددها التقرير: الزيادة الضخمة المفاجئة في حركة البريد الإلكتروني التي تصاحب مناقشة الموضوعات المثيرة للجدل في أوساط الشعب، وكذلك الزيادة الكبيرة في صندوق الرسائل الإلكتروني بسبب كثرة عدد المرسلين المقيمين خارج منطقة العضو؛ والمنظمات التي تستخدم البريد الإلكتروني للضغط على أعضاء البرلمان دون تمييز أو «لإجراء حملات علاقات عامة منظمة تبدو أنها تلقائية» astroturfing؛ وتوقعات المرسلين تسلم استجابة عاجلة نظراً للطابع الفوري لوسيلة الاتصال؛ والميزانية المحدودة المخصصة للمكاتب للتعامل مع هذا الأمر. وفيما يلي تعليق التقرير على ذلك:

«بينما تكافح جميع المؤسسات من أجل التكيف مع متطلبات «البيئة الخالية من الورق»، ثمة تحديات كبيرة ومثيرة للجدل تواجه الكونجرس في هذا الصدد؛ إذ تتزايد أعداد المواطنين الذين يصيبهم الإحباط بسبب عدم استجابة الكونجرس لرسائل البريد الإلكتروني. وفي الوقت ذاته، نجد أن الكونجرس يشعر الشعور نفسه بسبب عدم تقدير المواطنين الذين يستخدمون تقنيات الاتصال الإلكتروني لطريقة عمله والقيود التي يجب أن يعمل في إطارها، وحتى الآن، وبدلاً من أن يساهم استخدام البريد الإلكتروني في تعزيز الديمقراطية، كما تمنى كثيرون، فقد ضاعف من التوتر والاستياء العام من أداء الكونجرس».

ومن التوصيات المقدمة إلى المكاتب التابعة للكونجرس وضع إستراتيجية مدروسة للتعامل مع البريد الإلكتروني، تتضمن الاستعانة بأحدث نظم التصنيف والتخزين، وإرسال إجابات آلية متى كان ذلك ملائماً. وتوفر هذه التوصيات عند الأخذ بها الوقت والمال المنفق على الورق والطوابع البريدية فضلا عن أنها تهيئ «فرصاً جديدة للوصول إلى الجمهور» وبدء الاتصال مع مجموعات الناخبين على اختلاف اهتماماتهم.

وبالنسبة إلى من يراسلون أعضاء الكونجرس، يقدم التقرير بعض التوصيات التي تنطبق كذلك على مستخدمي البريد البري والجوي وتجعل رسائلهم عظيمة الجدوى، ومنها أن يكون البريد:

- مرسلاً من ناخب، حدد اسمه وعنوانه بالكامل؛
- مصوغاً بأسلوب الناخب نفسه، وليس منقولاً من نموذج رسالة أخرى أو من موقع على شبكة الإنترنت؛
- مرسلاً من شخص، وليس منظمة وسيطة؛
- متعلقاً بموضوع واحد، وليس بموضوعات شتى غير مترابطة؛
- مرسلاً في شكل يسهل قراءته، وله هدف واضح حبذا أن يكون مذكورًا في الفقرة الأولى.

تمكين المواطنين من حل مشكلاتهم

من أهم المهام التي تناط بالبرلمانات هي توفير هيكلية يتم من خلالها تلقي شكاوى المواطنين وإجراء تحقيق فيها، ويعتبر النائب وسيطا منتخبا يعبر باسم ناخبيه عن شكاواهم ويسعى إلى حل مشاكلهم لدى السلطات العامة. وقد أشرنا من قبل إلى أهمية المكاتب البرلمانية الفرعية في هذا الصدد. فعندما يقدم العضو المنتخب شكوى أمام جهاز حكومي أو سلطة عامة، يكون تأثيره أكبر من تأثير الفرد العادي الذي يقدم الشكوى بمفرده. كما درجت البرلمانات على إفساح المجال للشكاوى من خلال إتاحة الحق في تقديم الالتماسات إلى لجان الشكاوى والالتماسات. وهذا الحق قديم قدم نشأة البرلمان ذاته، كما ورد في مؤلف «المعهد الديمقراطي القومي» تحت عنوان: «الأجهزة البرلمانية الخاصة بحقوق الإنسان» :Rights Bodies Parliamentary Human

> «تزامن ظهور حق تقديم الالتماسات مع نشأة مؤسسة البرلمان ذاتها. ويذهب بعضهم إلى القول بأن برلمان المملكة المتحدة قد نشأ في أثناء اجتماعات مجلس الملك حيث كان يتم بحث الالتماسات. وفي فرنسا، ظهر حق تقديم التماسات للبرلمان بشكل دائم تقريباً

> منذ الثورة الفرنسية، وكان الهدف من إتاحته حل مشكلات المواطنين. ومع ازدياد تأثير البرلمانات وأهميتها، أصبح تقديم الالتماسات للبرلمان يشكل إحدى الطرق الأساسية لتقديم الشكاوى التي أصبحت في تزايد مستمر، مما اضطر البرلمانات إلى إنشاء لجان تختص بالنظر فيها. ويمكن اعتبار هذه اللجان أول لجان «حقوق الإنسان»، لأنها كانت تستهدف، ولا تزال، رفع الظلم». *(Ingeborg Schwarz, Parliamentary Human Rights Mechanisms, NDI, 2004)*

وفي العصر الحالي، تختص هذه اللجان بالنظر في الالتماسات التي تشير إلى مشكلة عامة ممهورة بعدد كبير من التوقيعات. وهذه هي الحال في البرتغال، على سبيل المثال، حيث «ينبغي الاستماع إلى الملتمسين إذا قدموا التماساً يزيد عدد التوقيعات المدرجة فيه على ٢٠٠٠ توقيع». وفي كثير من الدول، تتمثل الوسيلة المعتادة لتقديم الشكوى الفردية حالياً في رفعها إلى مكتب تلقي الشكاوى الإدارية Ombudsman أو ديوان المظالم Public Protector، سواء كانت مقدمة مبدئياً من عضو في البرلمان أو من الشاكي مباشرة وهو ما يحدث في أغلب الأحوال وعندئذ يظل البرلمان مسؤولاً عن توفير الإطار الذي يمكن من خلاله حماية حقوق الجمهور.

وقد استحدث منصب رئيس مكتب تلقي الشكاوى الإدارية أو ديوان المظالم، لأول مرة في الدول الإسكندينافية، وأصبح وسيلة راسخة واسعة النطاق لتلقي الشكاوى الفردية ضد التصرفات الصادرة عن السلطات العامة. وبينما يختلف نطاق صلاحيات هذا المكتب من بلد إلى آخر، فقد درج على التحقيق في الأفعال الصادرة عن الأجهزة العامة المرتبطة بانتهاك حقوق الإنسان، أو إساءة استخدام السلطة، أو غيرها من أشكال سوء الإدارة. وعقب تلقيه شكوى من أحد أفراد الجمهور، يكون المكتب مخولاً بالتحقيق فيها، وقد يكتفي بإزالة أسباب الشكوى، أو يطالب متى ارتأى ذلك بتعديل قرار الجهة الإدارية محل الشكوى، أو كلا الأمرين معاً. ورغم أن قرارات مكتب الشكاوى غير ملزمة في معظم البلدان، فإن لها تأثيراً كبيراً؛ ويرى بعضهم أن من مزايا عمل المكتب أنه يتجنب الأسلوب القائم على النزاعات المتبع في المحاكم ويسمح بقدر أكبر من المرونة فيما يتصل بالتدابير الإنصافية والتعديلات التي يمكن أن يوصي بإدخالها في الإجراءات الإدارية. وفيما

يلي مقتطفان موجزان من أيرلندا والأرجنتين، على التوالي، حول نشأة مكتب تلقي الشكاوى:

أيرلندا: «كان المواطنون الراغبون في حل مشكلاتهم يلجأون، حتى الستينيات، إلى البرلمان (لجنة الشكاوى والالتماسات) أو المحاكم. ونتيجة لتعقيدات الدولة الحديثة، وهيمنة الحكومة في معظم الأوقات على البرلمان، ما يقتضيه اللجوء إلى المحاكم من بطء في الإجراءات وارتفاع في النفقات، فضلا عن عزوف المواطنين المتزايد عن كل هذه المؤسسات؛ ظهر الشكل العصري لمكتب تلقي الشكاوى الإدارية في الستينيات والسبعينيات، وهو شكل مغاير للمكاتب التي كانت قائمة في السابق لسنوات عدة في السويد وفنلندا. وكانت الدنمارك أول دولة تنشيء هذا النوع من المكاتب، تلتها نيوزيلندا، فبريطانيا وأيرلندا الشمالية. وقد حذا النموذج الأيرلندي، كما هو منصوص عليه في «قانون مكتب تلقي الشكاوى الإدارية لسنة ١٩٨٠»، حذو هذه البلدان وعلى الرغم من أن عدد الشكاوى التي يتلقاها المكتب كل عام صغير إذا ما قورن بملايين القرارات التي يتخذها قطاع الخدمة العامة سنوياً، فإن أنشطة المكتب، دون شك، تعتبر سيفاً مسلطاً على الأجهزة العامة وقراراتها. (كيفن ميرفي، رئيس سابق لمكتب تلقي الشكاوى الإدارية).

الأرجنتين: «انتهاجا لتقليد رائع متبع في دول شمال أوربا، أنشأت الأرجنتين مكتب تلقي الشكاوى الإدارية الذي يرفع تقاريره إلى البرلمان الوطني. ويتلخص دور هذا المكتب في حماية مصالح المواطنين، فرادى وجماعات، في مواجهة أي تصرف حكومي ينتهك حقوقهم الأساسية. وقد أثمرت جهود هذه المؤسسة عن نتائج ملموسة في الأرجنتين. فقد أتاحت للجمعيات الأهلية قدراً أكبر من المشاركة في عمليات الرقابة. وفي بعض البلدان، يرفع المكتب تقاريره إلى السلطة التنفيذية؛ بيد أن تجربة الأرجنتين تدعم النظرة العامة التي تلزم هذه المؤسسة بأن ترفع تقاريرها إلى السلطة التشريعية». (إدواردو مينيم، رئيس سابق بالإنابة لمجلس الشيوخ).

وفي أمريكا اللاتينية، أدى التاريخ الحافل بانتهاكات حقوق الإنسان تحت حكم

النظم العسكرية إلى أن يصبح تأسيس ديوان المظالم (وهو ما يعرف في بعض البلدان باللجنة الوطنية لحقوق الإنسان) في مقدمة الترتيبات المؤدية إلى استعادة الديمقراطية. ويتفق معظم المتابعين على أنه لكي تكون هذه الأجهزة فعالة، ينبغي أن تكون:

- مستقلة تماماً عن الحكومة؛
- لديها سلطات تحقيق واسعة النطاق؛
- مزودة بمصادر ملائمة وتقدم خدماتها بالمجان؛
- من السهل الوصول إليها جغرافياً، عن طريق المكاتب المحلية، وإلكترونياً؛
- وأن ترفع تقاريرها إلى البرلمان وتخضع لمساءلته.

وفي معظم البلدان التي تأسست فيها مكاتب تلقي الشكاوى أو ما يعادلها، تخضع هذه المكاتب في الواقع للمساءلة إما من جانب البرلمان أو لجنة محددة من لجانه. وفي مالطا، يعتبر رئيس المكتب موظفاً برلمانياً يرفع تقاريره إلى البرلمان بعد اعتمادها من رئيسه. أما في أوكرانيا، فتخضع المفوضة البرلمانية لحقوق الإنسان (أو رئيسة مكتب تلقي الشكاوى) لمساءلة البرلمان فيما يتعلق بمراقبة حقوق الإنسان في البلد، وهي تعمل عن كثب مع لجان محددة بالبرلمان وفقاً لطبيعة الطعن أو الشكوى المقدمة إليها. وتشمل اختصاصاتها الحقوق الاقتصادية والاجتماعية فضلاً عن الحقوق المدنية. ويدل على ذلك ما ورد في التقرير السنوي الأول لها في المنصب:

> «طوال عام ١٩٩٨، تلقت المفوضة واللجنة البرلمانية المعنية بموضوعات الرعاية الصحية والأمومة والطفولة عدداً من الطعون المقدمة من موظفين عاملين بمنشآت طبية ينعون فيها على القرارات التي أدت إلى التخفيضات المفرطة في عدد المشتغلين بالمجال الطبي وفي شبكة المنشآت الطبية. وبعد فحص هذه الطعون، توصلت المفوضة واللجنة إلى نتيجة مفادها أن التخفيضات ستدمر القطاع وتنتهك حقوق العديد من المواطنين العاملين في المنظومة الصحية. ونتيجة لذلك، تم توجيه رسالة مفتوحة إلى رئيس أوكرانيا، ورئيس البرلمان، ورئيس الوزراء؛

وعقدت اجتماعات مع نقابة المهن الطبية. وفي النهاية، اتخذ وزير الصحة التدابير اللازمة لتسوية المشكلة».

وفي ناميبيا، يرفع رئيس مكتب تلقي الشكاوى تقاريره إلى لجنة برلمانية دائمة، تتولى - من بين ما تتولاه - المهام التالية:

- فحص التقارير السنوية وغيرها من التقارير المعروضة على المجلس الوطني بموجب «قانون مكتب تلقي الشكاوى الإدارية»، ورفع تقارير عنها؛
- التأكد من أن مكتب تلقي الشكاوى يؤدي الأعمال المكلف بها بكفاءة وفعالية، ويقدم توصياته بناء على ذلك؛
- تأكيد أن المكاتب، والوزارات، والمصالح الحكومية تستجيب للاستفسارات وتتعاون على خير وجه مع مكتب تلقي الشكاوى.

اللجان البرلمانية المعنية بحقوق الإنسان

يخضع مكتب تلقي الشكاوى أو ما يعادله في بلدان أخرى إلى مساءلة لجنة برلمانية لحقوق الإنسان تتمتع بمدى واسع من الصلاحيات لحماية هذه الحقوق وتعزيزها في كل أنحاء البلد. وفي الفلبين، بدأت لجنة حقوق الإنسان التابعة لمجلس النواب في تأسيس «مراكز موارد حقوق الإنسان» Human Rights Resource Centres (HRRCs) في الوحدات الحكومية المحلية في جميع الأرجاء:

> «ظهرت الحاجة إلى هذه المراكز في سياق المقاومة المسلحة والتظاهرات المناهضة لانتهاكات حقوق الإنسان واسعة النطاق وعند إنشاء مراكز الموارد، سوف تصبح جزءاً من شبكة تضمن الإدارة الرشيدة للحكم من منظور حقوق الإنسان. ومن خلال مؤازرة المجتمع، ستشمل الشبكة المدارس، والجامعات، وأكاديميات الجيش والشرطة».

وفي البرازيل، تتولى اللجنة البرلمانية لحقوق الإنسان نفسها مسؤولية فحص المزاعم المتعلقة بانتهاك حقوق الإنسان والتحقيق فيها، وهي تمثل الجهاز الرئيس لمراقبة حقوق الإنسان في البلد. ولأن البرازيل دولة فيدرالية، ليس للحكومة المركزية فيها أن تبسط سلطتها على اختصاصات كل ولاية على حدة، تعمل لجنة

حقوق الإنسان مع وسائل الإعلام والمجتمع المدني لتعلن على الملأ الانتهاكات التي تقع في وحدات محلية معينة، وتمارس ضغطاً على السلطات المعنية. وفي بعض الأحيان، تقوم اللجنة بذلك لإبراز الحاجة الملحة والمتزايدة إلى صدور القوانين من البرلمان الفيدرالي ذاته، كما يوضح أحد أعضائه قائلا:

«لقد نادينا باستخدام ما يسمى «بقوافل حقوق الإنسان»، التي تستهدف إثارة نقاش على مستوى الولايات الفيدرالية، والحكومة، والمجتمع بصفة عامة حول موضوعات محددة تتصل بحقوق الإنسان. وعلى سبيل المثال، ظل مشروع قانون حول المؤسسات الخاصة بالمعوقين عقليا معلقاً مدة عشر سنوات أمام المؤتمر الوطني، واستحال التصويت عليه. فما كان منا إلا أن نظمنا قوافل لحقوق الإنسان في جميع أنحاء البلد لكي يدرك الناس الوضع السائد في هذه المؤسسات، وحقيقة موقف الأشخاص المحتجزين فيها، وانتهاكات حقوق الإنسان التي وقعوا ضحية لها، وعدم تمتعهم بالمعايير الدنيا للاحتجاز في مثل هذه المؤسسات. وقد حظيت هذه القوافل بتغطية إعلامية واسعة، وأدت إلى بدء حملة احتجاج شعبية غاضبة ضد الوضع السائد في هذه المؤسسات. وتمكنا في النهاية من إقرار القانون عقب عشر سنوات من النقاش. وقد حدث الشيء نفسه بالنسبة إلى وضع دور المسنين».

ونرى هنا لجنة تعمل جنباً إلى جنب مع المجتمع المدني لتحفيز البرلمان نفسه لكي يأخذ النطاق الأوسع لمسؤولياته إزاء حقوق الإنسان على محمل الجد. وكما أوضح الاتحاد البرلماني الدولي في استبيانه الأخير حول الأجهزة البرلمانية لحقوق الإنسان، فقد أصبح الآن الدفاع عن الحقوق الخاصة بالسكان محوراً يتخلل جميع أعمال البرلمان؛ ومسؤولية تشمل كل المقيمين في البلد، وليس فقط من يعتبرون من مواطنيه:

«أولاً، تتولى البرلمانات مهمتي التشريع وتحديد الإطار القانوني لحقوق الإنسان على المستوى الوطني. وهي تصدق على المعاهدات الدولية، وعليها أن تضمن ترجمة القواعد الواردة في تلك المعاهدات إلى قوانين وطنية يتم تنفيذها. ثانياً، تعتمد البرلمانات الموازنة، ومن ثم تحدد أولويات السياسة الوطنية. لذلك ينبغي أن تكفل توفير

الأموال المتطلبة لتنفيذ معايير حقوق الإنسان وأن هذه الأموال ستنفق من أجل تحقيق هذا الغرض. ثالثاً، تشرف البرلمانات على أعمال السلطة التنفيذية، ومن ثم تبقي سياساتها وتصرفاتها تحت الرقابة المستمرة. لذلك، تستطيع البرلمانات أن تضمن تقيد الحكومة، وإدارتها، وأجهزة الدولة الأخرى بالتزامات حقوق الإنسان. وأخيراً وليس آخراً، يمثل أعضاء البرلمان قادة رأي وبوسعهم أن يفعلوا الكثير لترسيخ ثقافة لحقوق الإنسان في بلدانهم».

قراءات إضافية على شبكة الإنترنت حول مؤسسات تلقي الشكاوى الإدارية:

Christopoulos, D; Hormovitis, D (ed.) (2003). The ombudsman institution in south-eastern Europe.
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/untc/unpan014896.pdf>

National Democratic Institute (2005). The role and effectiveness of the ombudsman institution.
<http://www.accessdemocracy.org/library/1904_gov_ombudsman_080105.pdf>

Ombudsman Information Network (2005). European countries ombudsmen.
<http://www.anticorruption.bg/ombudsman/eng/readnews.php?id=2901&lang=en&t_style=tex&l_style=default>

Parliamentary Assembly of the Council of Europe (2003). Recommendation 1615 (2003): the institution of ombudsman.
<http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta03/EREC1615.htm>

قراءات إضافية على شبكة الإنترنت حول اللجان البرلمانية لحقوق الإنسان:

Inter-Parliamentary Union (2004). Strengthening parliament as a guardian of human rights: the role of parliamentary human rights bodies. Seminar for Chairpersons and Members of Parliamentary Human Rights Bodies <http://www.ipu.org/splz-e/hr04.htm>

Inter-Parliamentary Union (2005). Parline database: specialized parliamentary bodies.
<http://www.ipu.org/parline-e/Instanceadvanced.asp>

National Democratic Institute (2004). Parliamentary human rights committees.
<http://www.accessdemocracy.org/library/1905_gov_parlhrscommittees_080105.pdf>

مشاركة المواطنين
في الإجراءات التشريعية

يتناول هذا الجزء مشاركة المواطنين الجماعية في العمل التشريعي للبرلمان التي تتخذ أشكالاً عدة، أكثرها شيوعاً توجيه دعوة من لجنة تشريعية إلى الجمهور ليرسل ملاحظاته إليها، أو لحضور جلسات استماع. ويعتبر النمط السلوكي المتمثل في عقد جلسات استماع للوقوف على وجهات نظر الجهات المعنية قبيل سن التشريعات من الممارسات المستقر عليها منذ زمن طويل في البرلمانات العريقة. وقد أصبحت هذه الممارسة الآن أكثر انتشاراً ومنهجية.

تلقي اللجان ملاحظات الجمهور وعقد جلسات استماع

بادئ ذي بدء، نستشهد بمقتطف من كتيب أعده البرلمان النيوزيلندي يشرح فيه أهمية المشاركة المباشرة للمواطنين في التشريع بالنسبة إلى الديمقراطية:

> «لا يكفل نظام الديمقراطية البرلمانية في نيوزيلندا للمواطنين انتخاب نوابهم فحسب، بل يتيح لهم أيضاً التعبير عن آرائهم في صياغة القوانين التي تؤثر عليهم. ويتأتى ذلك عن طريق اللجان الخاصة التابعة لمجلس النواب التي تتلقى ملاحظات الجمهور. ويعتبر نظام إدراج ملاحظات الجمهور ضمن المقترحات التشريعية عنصراً مهماً في العملية البرلمانية والحياة الديمقراطية في البلد. كما يتم أيضاً تلقي ملاحظات المواطنين حول التحقيقات البرلمانية وغيرها من الموضوعات المعروضة على إحدى اللجان الخاصة. ويتيح هذا الإجراء الفرصة للجمهور لكي يعبر عن رأيه في الموضوعات المطروحة، وقد يؤدي في النهاية إلى صدور قوانين جديدة».

وثمة طرق مختلفة لتنظيم عملية المشاركة المدنية؛ فعلى سبيل المثال، يوجه البرلمان النيوزيلندي دعوة مفتوحة لتلقي ملاحظات المواطنين من جميع الجهات المعنية، أفراداً ومنظمات، من خلال الصحافة أو غيرها من وسائل الإعلام، ومنها موقع البرلمان على شبكة الإنترنت. في حين تعتبر برلمانات أخرى أن المنظمات المدنية أو المنظمات غير الحكومية التي تمثل موضوعات أو مصالح معينة هي

الجهة الأنسب لنقل آراء المجتمع المدني؛ لذلك، ترسل هذه البرلمانات دعوات خاصة إلى المنظمات المعروفة باهتمامها بتشريع أو تحقيق معين قيد الدراسة، وتطلب منها إرسال تقاريرها. وهذا ما فعله «البرلمان التركي» في مفاوضات واسعة النطاق حول إعادة النظر في قانون العقوبات عام ٢٠٠٤. ومن الممارسات العامة المتبعة في «برلمان جمهورية التشيك» عقد «جلسات استماع لممثلين عن القطاع المهني والمدني» فيما يتعلق بمشروعات القوانين. وفي مقدونيا، إحدى الجمهوريات اليوغوسلافية السابقة، يوجد مكتب اتصال بين البرلمان والمنظمات غير الحكومية مهمته تسهيل المشاركة المدنية في التشريع؛ فضلاً عن مراقبة موقف الجمعيات المدنية وطبيعتها النيابية. وتحتفظ برلمانات أخرى بسجلات رسمية بالمنظمات غير الحكومية وغيرها من مجموعات المصالح للغرض ذاته، ولتضمن كذلك إشراك المجموعات المهمشة بفعالية في الإجراءات الاستشارية. ويمكن إضفاء قدر أكبر من الطابع المؤسسي على هذه الترتيبات. وتوجد في برلمانات روسيا البيضاء، وسلوفينيا، وتونس بصفة مستمرة مجالس استشارية تتألف من ممثلين عن منظمات غير حكومية وخبراء آخرين تتبع لجان دائمة معينة. وتتبع لاتفيا ومالي ترتيبات لاستمرار التعاون مع جماعات المنتفعين لتحسين التشريعات. وفي المجر، تم افتتاح مكتب مدني تابع للمجلس الوطني عام ٢٠٠٢ ليكون مسؤولاً عن إقامة حوار بين المجتمع المدني والمجلس الوطني حول الإجراءات التشريعية.

ويجمع البرلمان الإسلندي بين الحسنين؛ إذ يتلقى ملاحظات حول مسائل محددة سواء من المنظمات المعنية أو من الأفراد العاديين:

> «من الإجراءات المتبعة في البرلمان الإسلندي، المعروف باسم «ألثينجي»، أن تطلب اللجان التشريعية الدائمة آراء مكتوبة (ملاحظات) من المخاطبين بمشروعات القوانين التي تبحثها اللجان. ومن الناحية العملية، يشير تعبير «المخاطبين» إلى مجموعات المصالح وغيرها من منظمات وجمعيات غير حكومية. ويعكس هذا الإجراء رأياً برلمانياً راسخاً بأن للمخاطبين بالتشريع حقاً ديمقراطياً في الاستماع إلى آرائهم والتشاور معهم. وعلاوة على ذلك، يستطيع أي فرد من الجمهور أن يصل مباشرة إلى اللجان الدائمة، أي أن بإمكان كل شخص أن يرسل ملاحظاته إلى اللجان (سواء في رسالة أو بريد إلكتروني) بخصوص أي مشروع قانون تبحثه. وهذه

الملاحظات «العفوية»، التي لم تطلبها اللجان رسمياً، فضلا عن الملاحظات المكتوبة المشار إليها آنفاً، يتاح الاطلاع عليها لأعضاء اللجان. وبالمثل فإن جميع الملاحظات الموجهة إلى اللجان متاحة للجمهور...... وثمة خطط لإتاحة هذه الوثائق للجمهور بعد عرضها مباشرة على اللجنة المعنية».

وينشر برلمان مولدوفا أهم مشروعات القوانين على موقعه بشبكة الإنترنت لكي يشرك المجتمع المدني في النقاش الدائر حولها: «وهو ما حدث مثلا عند طلب آراء ومقترحات المواطنين العاديين وممثلي المنظمات غير الحكومية في أثناء دراسة الإقرار النهائي لقانون حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات وطنية والوضع القانوني لمنظماتهم، وقانون حماية المستهلك، وقانون إقرار مفهوم السياسة الوطنية لجمهورية مولدوفا؛ وغيره من القوانين».

بعض الموضوعات المثيرة للقلق

تشير المقتطفات السابقة إلى بعض الموضوعات التي كثيراً ما تثير القلق إزاء مشاركة المنظمات المدنية والمنظمات غير الحكومية في الإجراءات التشريعية. يتصل أحد هذه الموضوعات بمدى تمثيل هذه المنظمات لدائرة انتخابية أو لمصلحة شريحة اجتماعية معينة. ويتصل الموضوع الثاني بمدى استقلال هذه المنظمات وتنظيمها الذاتي، بدلاً من انضوائها تحت عباءة الحكومة واعتمادها على تمويلها. كما يتصل الموضوع الثالث بحجم تأثير هذه المنظمات، والقلق من الضغط الذي قد تمارسه بعض المنظمات ذات النفوذ والتمويل الجيد للتأثير في الإجراءات التشريعية.

وتلفت هذه الموضوعات المثيرة للقلق الأنظار إلى أهمية إصدار تشريعات برلمانية تحدد نطاقاً واضحاً وشفافاً تستطيع منظمات المجتمع المدني أن تعمل فيه مثلاً: عن طريق تشجيع العمل التطوعي الذي لا يستهدف الربح؛ واشتراط إنشاء سجل عام يضم جميع الأجهزة التي تسعى إلى المشاركة في الأنشطة البرلمانية والضغط عليها؛ ويتضمن كافة التفاصيل عن الأعضاء ومصادر الدخل. وبإمكان هذا السجل أيضا أن يضمن مرور جميع تقارير المجتمع المدني عبر قنوات منظمة فضلاً عن الإعلان عن الإجراءات المتبعة لتقديم هذه التقارير. ويطبق «البوندستاغ» الألماني، على سبيل المثال، قواعد محددة تتطلب من المجموعات التي ترغب في التعبير عن

مصالحها أو الدفاع عنها أمام الهيئة التشريعية أن تكون مدرجة في سجل. وفي أثناء كتابة هذا الدليل، كان البرلمان البولندي يعد مشروع قانون حول وسائل الضغط البرلماني، التي يُعرِّفها على أنها «كل نشاط يتم بذله بوسائل قانونية بهدف التأثير في السلطات العامة لتأخذ في حسبانها حجج ومصالح شرائح اجتماعية أو مهنية معينة. ويضع مشروع القانون أشكالاً مقبولة للتأثير في القرارات التي تتخذها السلطات العامة ويحدد أشكالاً للإشراف على وسائل الضغط».

منهج تمكيني

يمكن الحيلولة دون بسط نفوذ جماعات المصالح القوية دون وجه حق، من خلال تمكين أفراد الجمهور العاديين من إرسال ملاحظاتهم إلى البرلمان بشكل إيجابي. وإحدى الطرق لتحقيق ذلك هي الإعلان المسبق والفعال عن مواعيد جلسات الاستماع واجتماعات اللجان. وثمة طريقة أخرى تتمثل في إسداء النصح للجمهور حول كيفية التعامل مع اللجنة المعنية، فضلاً عن كيفية صياغة الملاحظات على نحو يؤثر في عمل تلك اللجنة. وقد أصدر البرلمان النيوزيلندي كتيباً حول كيفية «إعداد ملاحظات موجهة إلى لجنة برلمانية خاصة»، صمم «لمساعدة أصحاب الملاحظات على تقديمها في شكل يسهل على أعضاء اللجنة قراءتها وفهمها. وبهذه الطريقة، ستكون الملاحظات أكثر فعالية وسيكون للتوصيات والاقتراحات المتضمنة فيه تأثير أكبر في عمل اللجنة». وفيما يلي النموذج الموصى به لإعداد الملاحظات.

مربع: مقتطف من كتيب حول كيفية إعداد ملاحظات موجهة إلى لجنة برلمانية خاصة

ملاحظات

إلى لجنة ....

بخصوص مشروع القانون/الاستجواب ....

مقدمه

١.هذه الملاحظات مقدمة من (اسم الشخص أو المنظمة والعنوان)

٢.أرغب/نرغب في المثول أمام اللجنة لمناقشة ملاحظاتي/ملاحظاتنا. ويمكن الاتصال بي على: (اذكر رقم هاتفك في أثناء ساعات النهار). وأرغب/نرغب أيضاً في مثول الأشخاص التالية أسماؤهم لتأييد ملاحظاتي/ملاحظاتنا (اذكر أسماء الأشخاص ومناصبهم داخل المنظمة)

٣.(إذا كانت الملاحظات مقدمة من منظمة، يرجى ذكر تفاصيل موجزة عن أهداف منظمتك، وأعضائها، وهيكلها، والأشخاص الذين تمت استشارتهم عند إعداد الملاحظات)

لمحة عامة/موجز (إذا كانت الملاحظات طويلة)

٤.أؤيد/نؤيد أو أعارض/نعارض أحكام مشروع القانون المشار إليه بسبب (اذكر المبررات). وأرغب/نرغب في تقديم الملاحظات التالية (آراء حول الغرض العام من التحقيق)

المادة (مشروع القانون)

٥.أؤيد/نؤيد أو أعارض/نعارض أحكام هذه المادة بسبب (اذكر المبررات)

المادة (مشروع القانون)

٦.رغم أنني/أننا نتفق مع الهدف العام من هذه المادة، فإنني/فإننا نشعر بأن (اذكر أي تغييرات تود أن يتم إجراؤها، وكن محدداً قدر المستطاع، واقترح صياغة جديدة للمادة إذا رغبت في ذلك)

ملاحظات محددة (استجواب)

٧.أرغب/نرغب في إثارة الأمور الآتية بموجب نطاق الاختصاصات (١) نطاق الاختصاصات (٢) ...إلخ (توسع في عرض آرائك واذكر مبررات لها)

توصيات

٨.(اذكر أية توصيات أو استنتاجات إضافية ترغب في أن تدرسها اللجنة. وقد ترغب في إعادة ذكر توصيات سبق إيرادها في النص)

المصدر: مكتب الأمين العام لمجلس النواب النيوزيلندي (٢٠٠٥)، «إعداد ملاحظات موجهة إلى لجنة برلمانية خاصة»
<http://www.clerk.parliament.govt.nz/Programme/Committees/Submissions/>

ورغم جدوى هذا النموذج المقترح، فهو يفترض مسبقاً الإلمام بقدر ما بأساليب عمل اللجان. وفي هذا الصدد، يؤكد التقرير الوارد من برلمان جنوب إفريقيا على الصعوبات الخاصة التي يواجهها الفقراء والمهمشون لكي يصل صوتهم إلى البرلمان. ويستشهد في هذا الصدد بتصريح أدلى به رئيس البرلمان الأسبق الدكتور فرين جينوالا:

> «في جنوب إفريقيا فجوة عميقة وواسعة بين من لديهم الموارد اللازمة والنفوذ للتأثير في الحكومة ومن لا يستطيعون، لأسباب تاريخية، سوى التأثير المحدود نتيجة الفقر والحرمان. ويكمن الخطر الحقيقي في أنه في حين يستطيع ذوو النفوذ إبلاغ أصواتهم إلى البرلمان، تظل الغالبية أسيرة الصمت الذي حكم به عليها تاريخها وظروفها البائسة.»

وفي سياق المشاركة في اللجان البرلمانية تحديداً، يضع التقرير عدداً من القيود:

- الوقت: تحول الالتزامات المجهِدة المرتبطة بالوقت دون مشاركة قطاعات السكان الفقيرة بفعالية في أي نشاط في ما عدا الأنشطة المتصلة بالبقاء على قيد الحياة والحفاظ على أسباب الرزق.
- الوصول إلى وسائل الإعلام: لا تتعرض وسائل الإعلام، رغم أهميتها إلى قطاع عريض من السكان يشمل على الأرجح الفقراء، والريفيين، والأفارقة الحاصلين على قدر ضئيل من التعليم.
- نقص وسائل النقل: ليس من السهل دائماً على الناس أن يجدوا وسائل النقل التي تمكنهم من الوصول إلى البرلمان أو أن يتحملوا تكلفتها.
- التفاوت الحاد في التعليم: توفر التعليم يعتبر من العوامل الضرورية لوجود جماعات أهلية مطلعة ونشطة.
- تنوع اللغات: يؤثر اختيار اللغة التي تستخدمها الحكومة ووضوحها بدرجة كبيرة في قدرة المواطنين على المشاركة والحصول على المعلومات.

ومن بين الإستراتيجيات الموضوعة للحد من وطأة هذه القيود توزيع الموارد على المجموعات المهمشة لتمكينها من تقديم ملاحظات مجدية وحضور جلسات الاستماع، وعقد اجتماعات اللجان في الأقاليم، وتأسيس مجلس للشعب (كما

سيأتي). ويعترف التقرير بأن هذه الإستراتيجيات تعتمد بشكل كبير على كثافة الموارد، وإن كان تفاوت النفوذ ما زال يمثل تحدياً.

وثمة بلدان بادرت في هذا الصدد إلى عقد جلسات استماع حول التشريعات في الوحدات المحلية الموجودة في أرجاء البلد؛ وإدارتها بشكل غير رسمي من خلال الأدلة الشفهية، التي يتم تجميعها فيما بعد لتفحصها اللجنة البرلمانية المعنية. وفي مسعى لتعزيز مشاركة المواطن، يعقد مجلس النواب في الفلبين «جلسات استماع خارج المدينة لاسيما في الوحدات المحلية الصغرى (المعروفة باسم «بارانجيز» barangays) الموجودة في الأماكن النائية. ويكفل توفير فرص كافية للدوائر الانتخابية، والقطاعات، ومجموعات المصالح المعنية لكي تبلغ أصواتها إلى البرلمان وتعرض وجهة نظرها حيال النصوص التشريعية المطروحة». ويطرح «المجلس الوطني لسانت كيتس» جميع مشروعات القوانين على الجمهور للنظر فيها والتعليق عليها عقب القراءة الأولى، ومن ثم يوضع رأيه في الحسبان في أثناء القراءتين الثانية والثالثة:

> «كانت هذه هي الحال بالنسبة إلى «مشروع قانون التعليم لسنة ٢٠٠٥» الذي أجيز مؤخراً، وكانت قراءته الأولى قد جرت عام ٢٠٠٣. ومنذ ذلك الحين عقدت اجتماعات عديدة في دور البلدية ونوقش مشروع القانون على نطاق واسع في البرامج الإذاعية الحوارية. وشكلت لجنة لإطلاع البرلمان على نتائج كل هذه الاجتماعات والمناقشات. وبعد تقديم التقرير إلى البرلمان، تمت القراءة الثانية والثالثة لمشروع القانون، مع أخذ ملاحظات المجتمع المدني في الاعتبار».

ومن المثير للدهشة أن اللجنة المسؤولة عن مراجعة مرتبات أعضاء البرلمان اتبعت إجراءات مشابهة لإجراء مناقشات عامة تضمنت: عقد اجتماعات، ومناقشات إذاعية، وبرامج يشارك فيها الجمهور ولو هاتفيا.

المنتدى أو المجلس الشعبي

في عدد قليل من البلدان تتخذ مشاركة المجتمع المدني في أعمال البرلمان شكل منتدى أو مجلس عام منظم، كما يوضح المثالان التاليان من الجمهورية اللبنانية وروسيا الاتحادية:

الجمهورية اللبنانية: «لتعزيز الاتصال بين البرلمان اللبناني ومنظمات المجتمع المدني، وتفعيل مشاركة هذه المنظمات في عملية صنع القرار في لبنان؛ تأسس «منتدى الحوار البرلماني» عام ١٩٩٩. وهو يعتبر منظمة غير حكومية، ويهدف إلى نقل آراء المجتمع المدني واقتراحاته وطموحاته إلى البرلمان. ومن ضمن أهدافه: ضمان توفير المعلومات لأعضاء البرلمان حول برامج المنظمات غير الحكومية، وتنظيم أنشطة متبادلة بينها وبين اللجان البرلمانية المشتركة، وإتاحة المجال أمامها للاطلاع على مطبوعات البرلمان وأعماله...... كما ينظم المنتدى أيضاً ورش عمل ودورات تدريبية لأعضاء البرلمان، وأمناء اللجان، والخبراء، وممثلي القطاع المدني، والأكاديميين، والصحفيين. وتتناول هذه الورش والدورات كيفية صنع القرار في لبنان ومشاركة المجتمع المدني في وضع السياسات».

روسيا الاتحادية: يعتبر أهم قانون يهدف إلى تعزيز التطور الديمقراطي في روسيا وتدعيم دور البرلمان هو القانون الفيدرالي «بشأن المجلس الشعبي لروسيا الاتحادية» الذي قدمه رئيس الدولة وأقره مجلس الدوما خلال القراءة الثالثة في ١٨ من آذار/مارس ٢٠٠٥. وبوصفه وسيطاً بين المجتمع والحكومة، سيتألف المجلس الشعبي من أوسع نطاق ممكن من منظمات المجتمع المدني، وسيتولى مهمة تقييم المبادرات التشريعية المختلفة من منطلق ما تحققه من مصلحة عامة...... وستمتد مدة عمل المجلس عامين، وستنفذ مهامه من خلال تحليل الخبراء لمشروعات القوانين الدستورية الفيدرالية، والقوانين الفيدرالية، واللوائح العادية التي تصدرها السلطة التنفيذية الفيدرالية والأجهزة الحكومية في أقاليم روسيا الاتحادية وأجهزة الحكم المحلي. كما ستستخدم خبرته كذلك في تقييم المبادرات على مستوى روسيا فيما يتصل بالقوانين الدستورية، وحماية حرية المواطنين وجمعياتهم فضلاً عن مصالحهم المشروعة. وسوف تأخذ قرارات المجلس صفة التوصية، وتصدر في شكل استنتاجات، واقتراحات، وتسميات».

وثمة مؤسسة لها هدف مشابه، رغم أنها تجتمع عادة مرة واحدة في السنة، هي «المؤتمر الشعبي» People's Assembly. وقد عقد أول مؤتمر من هذا النوع في جنوب إفريقيا عام ٢٠٠٤ للاحتفال بمرور عشر سنوات من الديمقراطية. وقد وجهت الدعوة إلى ٦٠ ممثلا عن القطاعات الخمسة المتمثلة في: الشباب، ومتحدي الإعاقة، والنساء، والمستفيدين من إصلاحات الأراضي، والعمال ليبدوا آراءهم في الأثر الذي خلفه ميثاق الحقوق والدستور في حياتهم، ويعطوا قوة دافعة لمزيد من الإصلاحات في قطاعاتهم. وقد بُثت الوقائع على الهواء مباشرة، وأدت إلى صدور قرار من البرلمان يقر فيه أعمال المؤتمر بوصفه مبادرة سنوية.

بعض معايير الممارسة الجيدة

يمكن من خلال التقارير السابقة وضع قائمة بأهم النقاط التي تحقق الممارسة الجيدة للبرلمانات التي تسعى إلى إشراك الجمهور، فرادي وجماعات، في سير الإجراءات التشريعية وغيرها من أعمال اللجان البرلمانية. وقد تتضمن القائمة البنود التالية:

- وجود سجل عام متاح للجمهور يضم المنظمات غير الحكومية وغيرها من الأجهزة، منظم حسب الموضوع محل الاهتمام ومرتب أبجدياً؛
- وجود سجل خاص بالخبراء؛
- إجراء دعاية فعالة باستخدام مختلف وسائل الإعلام لإبلاغ الجمهور بمشروعات القوانين، والاستجوابات، وجلسات الاستماع البرلمانية التالية.. إلخ؛
- توجيه دعوات إلى المنظمات والخبراء المعنيين، بمن فيهم الممثلون عن المجموعات المهمشة متى كان ذلك ملائماً، ليقدموا ملاحظاتهم أو يعرضوا أدلتهم؛
- وضع إجراءات لطرح ملاحظات المواطنين من الأفراد للمناقشة؛
- تقديم كتيب أو دورات تدريبية حول كيفية إعداد الملاحظات وعرض الأدلة على الأجهزة البرلمانية؛
- وجود سجل عام على شبكة الإنترنت يضم جميع الملاحظات الواردة؛
- تنظيم جلسات استماع في المراكز المحلية وإعداد ملخصات مكتوبة للأدلة الشفهية.

قراءات إضافية على شبكة الإنترنت حول
طرق مشاركة المجتمع المدني في الإجراءات التشريعية:

Krafchik, W (nd). Can civil society add value to budget decision-making? A description of civil society budget work. International Budget Project <http://www.internationalbudget.org/resources/library/civilsociety.pdf>

National Democratic Institute, Parliament of the Republic of Namibia (2001). Public participation in the legislation process. <http://www.accessdemocracy.org/library/1408_na_publicpart_093101.pdf>

The Scottish Office (2000). Involving civil society in the work of parliaments. <http://www.scotland.gov.uk/government/devolution/cpsp-00.asp>

النساء والتشريع: نموذج للتعاون بين المنظمات غير الحكومية والبرلمان

من أكثر الأمثلة دلالة على التعاون بين المنظمات غير الحكومية والبرلمان، لاسيما في الدول النامية، تلك المتعلقة بمشاركة المرأة والجماعات النسائية. وقد تمثلت إحدى نتائج زيادة نسبة تمثيل المرأة في البرلمان في قدرة البرلمانيات على استخدام اتصالاتهن القائمة مع المنظمات النسائية غير الحكومية للمساعدة في استصدار قوانين تدعم حقوق المرأة. فمثلاً، يعقد برلمان جنوب إفريقيا، الذي يعد البرنامج المجتمعي جزءًا من أنشطته، ورش عمل للنساء في المناطق الريفية ليدرب قادة المجتمعات المحلية على فهم عمل البرلمان والإجراءات التشريعية. ويمكن أيضاً استخدام هذه الدورات للحصول على ملاحظات حول التشريعات المعروضة على البرلمان وتنفيذ التشريعات القائمة، كما حدث عند تطبيق «قانون العنف المنزلي لسنة ١٩٩٨» وكذلك عند إدخال التعديلات الممكنة على «قانون الاعتراف بالزواج العرفي» في العام ذاته. وفي عام ٢٠٠٢، أصدر البرلمان كتاباً تحت عنوان: «النساء ودورهن في العملية التشريعية: دراسة حول مشاركة المجتمع المدني» Women in Lawmaking: A Study of Civil Society Participation، ويقدم الكاتب منظوراً تاريخياً لدور النساء في التأثير في قوانين جنوب إفريقيا، ويحدد لهن

خطوات ملموسة لكي يتمكن من المشاركة بفعالية في الإجراءات التشريعية.

وتجري بعض البرلمانات تنسيقا مؤسسيا متواصلا بين المنظمات النسائية غير الحكومية واللجان البرلمانية ذات الصلة مثل: اللجان المعنية بحقوق الإنسان، أو المساواة، أو المرأة. وينعقد «برلمان النساء في المكسيك» سنوياً منذ عام ١٩٩٨، وهو يتألف من مشرعين فيدراليين ومحليين فضلاً عن نساء من المجتمع المدني من جميع أنحاء المكسيك. ويهدف هذا البرلمان إلى وضع إرشادات تتضمنها الأجندة التشريعية بشأن المساواة بين الرجل والمرأة على جميع مستويات الحكومة وفي كافة جوانب الحياة الاجتماعية والاقتصادية. ورغم قصر الفترة الزمنية التي عمل خلالها هذا البرلمان، فقد أضاف إنجازات ضخمة إلى رصيده:

> «لقد حققت هذه التجربة التي تم فيها اقتسام المسؤولية بين السلطة التشريعية والمجتمع المدني إنجازات أساسية على صعيد المساواة بين الرجل والمرأة في المكسيك مثل: التشريع الخاص بمكافحة العنف ضد المرأة؛ وتشكيل لجان للمساواة في مجلسي النواب والشيوخ وغالبية المؤتمرات المحلية؛ وإجراء إصلاحات تتصل بموضوع المشاركة السياسية للنساء في المناصب النيابية؛ وإنشاء المعهد الوطني للنساء...... وبذلك، شكل «برلمان النساء» أفضل نقطة التقاء بين البرلمان المكسيكي والمجتمع المدني فيما يتصل بالتبادل والتحليل الدائم للاقتراحات التي تهدف إلى إدراج مبدأ المساواة بين الرجل والمرأة في تشريعاتنا».

وفي السنوات الأولى، كانت أعمال «برلمان النساء» تتم في ورش عمل تستمر لمدة يومين، وتنتهي بجلسة ختامية. وفي عام ٢٠٠٥، انتشرت ورش العمل في جميع أنحاء الولايات الخمس في البلاد واستمرت على مدى أسبوعين، أما الجلسة الختامية فقد استغرقت يومين بمجلس النواب. وينسق عمل «برلمان النساء» لجنة خاصة تضم مشرعين من المجلسين التشريعيين للبرلمان الفيدرالي.

وضع موازنة تراعي المساواة بين الرجل والمرأة

من الأوجه البارزة للتعاون بين المنظمات النسائية غير الحكومية والمؤسسة البرلمانية في عدد من البلدان «وضع موازنة تراعي المساواة بين الرجل والمرأة»

gender budgeting. وتتطلب هذه الموازنة إجراء تحليل منهجي لمشروعاتها وحصيلتها، لتحديد تأثيرها التفاضلي في كل من الرجال والنساء. وقد تكشف هذه التحليلات عن الحرمان الاجتماعي الذي تتعرض له النساء ليس فقط بسبب انخفاض ما يخصص من هذه الموازنة للجوانب التي تهمهن، بل أيضاً، بسبب الاقتطاعات العامة مثلاً في النفقات الزراعية التي قد يكون لها وقع كبير لاسيما على المزارعات الفقيرات ومدخول أسرهن.

وفي جنوب إفريقيا، تم إطلاق «مبادرة الموازنة الخاصة بالنساء» Women's Budget Initiative عام ١٩٩٥، وتتضمن تحالفاً بين منظمتين غير حكوميتين وأعضاء برلمان متعاطفين مع قضايا النساء. وقد ساهمت المنظمتان بالبحوث والتحليلات الضرورية التي لم يكن لدى البرلمان الموارد الكافية لإجرائها، في حين مارس أعضاء البرلمان من جانبهم النفوذ اللازم على الحكومة كي تتبع منهجاً أكثر إدراكاً للمساواة بين الرجل والمرأة عند وضع موازنات مختلف الوزارات. وقد تم أيضاً إدخال نظام الموازنة الذي يراعي المساواة بين الرجل والمرأة في عدد من البلدان الأخرى الواقعة جنوب الصحراء الإفريقية الكبرى، لاسيما جمهورية تنزانيا المتحدة وأوغندا، ويشمل هذا النظام تحليل موازنات الحكومة المحلية التي يقع على عاتقها مسؤولية تقديم العديد من الخدمات الحكومية. وتوحي التجربة في مجملها بأن هذا النوع من الموازنة يمكن أن يساعد الرجال والنساء على حد سواء، مثلاً: في تحديد الاستخدامات المهدرة للموارد، أو ضعف سلطات البرلمان وإجراءاته بشكل عام في مراقبة الموازنة. وتوجد حالياً برامج متواصلة للموازنة التي تراعي المساواة فيما يزيد على عشرين بلداً نامياً فضلاً عن الكثير من البلدان المتقدمة. ويتمثل التحدي في الإبقاء على القوة الدافعة المبدئية بمرور الوقت، لاسيما حينما يؤدي تغيير عضو أو اثنين من أعضاء البرلمان الأساسيين المساندين للمبادرة إلى تهافت الدعم البرلماني اللازم لها.

قراءات إضافية على شبكة الإنترنت حول التعاون وبرامج التدريب الدولية بشأن وضع الموازنات التي تراعي المساواة بين الرجل والمرأة:

Gender responsive budget initiatives <http://www.gender-budgets.org/>
International Budget Project (2006). Related websites - by topic area: gender, youth, and development.
<http://www.internationalbudget.org/resources/sites/gender_youth.htm>

Inter-Parliamentary Union, United Nations Development Programme, World Bank Institute and United Nations Fund for Women (2004). Handbook: Parliament, the budget and gender.
<http://www.ipu.org/PDF/publications/budget_en.pdf>

تقارير حول الحلقات الدراسية التي يعقدها الاتحاد البرلماني الدولي بشأن البرلمان وإجراءات وضع الموازنة، بما في ذلك المساواة بين الرجل والمرأة:

Inter-Parliamentary Union (2000). Regional seminar for English-speaking African Parliaments, 22-24 May 2000, Nairobi (Kenya).
<http://www.ipu.org/pdf/publications/nairobi_en.pdf>

Inter-Parliamentary Union (2001).Seminaire regional pour les parlements francophones d'afrique, 1er-3 novembre 2001, Bamako (Mali).
<http://www.ipu.org/pdf/publications/mali01_fr.pdf> (document in French)

Inter-Parliamentary Union (2002). Regional seminar for ASEAN+3 parliaments, 23 to 25 July 2002, Manila (Philippines).
<http://www.ipu.org/PDF/publications/manila02_en.pdf>

Inter-Parliamentary Union (2004). Regional seminar for parliaments of south-west Asia, 26 to 28 May 2003, Colombo (Sri Lanka).
<http://www.ipu.org/PDF/publications/colombo_en.pdf>

مشاركة المواطنين من خلال الأحزاب السياسية

ينبغي ألا يقودنا الانشغال بالمجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية في الوقت الحالي إلى إغفال دور الأحزاب السياسية التي يعد الانضمام إليها متنفساً تقليدياً للمواطنين يستطيعون من خلاله المشاركة في الإجراءات التشريعية. ويمارس أعضاء الأحزاب نفوذهم عادة عن طريق عدد من القنوات مثل: اختيار المرشحين أو التصويت على المناصب القيادية؛ والاتصالات المتواصلة مع ممثل واحد على مستوى الدائرة أو المنطقة الانتخابية؛ والمؤتمرات الحزبية الإقليمية والوطنية والمنتديات السياسية.

ومع ذلك، تشهد معظم البلدان الديمقراطية الغربية تراجعاً ملحوظاً في نسبة الانضمام إلى الأحزاب، ويمكن ربط هذه الظاهرة في حالات كثيرة بتدهور الممارسة الديمقراطية داخل الأحزاب نفسها، وإضعاف أولئك الذين لا يسيرون في ركب قيادتها. ولطالما تمكنت الأحزاب السياسية من التعامل مع الانقسام الذي قد يحدث في الآراء السياسية بين أعضائها العاملين والناخبين الذين تحتاج دعمهم للفوز بالانتخابات، لكن الأساليب المتبعة حالياً في كثير من الأحزاب لتحقيق ذلك لم تؤد إلى جذب أعضاء جدد، لاسيما من جيل الشباب. ويمكن الاستشهاد بأمثلة على إصلاح الأحزاب من بلد أو بلدين في معظم مناطق العالم، التي تجري فيها عادة حملات انتخابية معينة؛ بيد أنه كان من المفترض أن يتم إجراء تحديث واسع ومستمر للقاعدة الديمقراطية للأحزاب السياسية في وقت سابق، نظراً لأهميتها بالنسبة إلى تمثيل الناخبين في البرلمان.

مبادرات المواطنين واستفتاءاتهم

لسد الفجوة بين البرلمان والمواطنين، أتاح عدد من البلدان الحق للمواطنين في تقديم مبادرات، يعبرون من خلالها وبشكل مباشر عن اقتراحاتهم لإدخال تشريعات جديدة، بدلاً من أن يكتفوا فقط بتقديم اقتراحات بتعديل تشريع معروض فعلياً على البرلمان أو التعليق عليه. وقد يبالغ بعضهم في وصف نواحي الاختلاف الضمني بين مشاركة المواطنين التي تقوم على رد الفعل وتلك التي تقوم على المبادرة. وكما رأينا، فإن من شأن التنسيق الدائم بين البرلمان وجماعات المجتمع المدني، أن يؤدي إلى اقتراح تشريعات جديدة أو تعديل تشريعات قائمة، وهو ما يعد شكلاً من أشكال «المبادرة» المدنية. وكذلك هي الحال كلما طلبت البرلمانات عقد نقاش عام حول قضية ما أو إجراء استجوابات حول موضوعات محددة تتصل بتشريعات مستقبلية، كما تفعل العديد منها الآن. ومع ذلك، تشكل مبادرة المواطنين حقاً مميزاً، وتعتمد عادة على جمع حد أدنى من توقيعاتهم حتى يتم النظر فيها.

وقد تكون مبادرة المواطنين استشارية أو إلزامية بالنسبة إلى البرلمان؛ وقد تؤدي على نحو بديل إلى إجراء استفتاء شعبي حول الاقتراح الوارد فيها. وهذه هي الحال في سويسرا، البلد الأكثر خبرة واكتراثا بمبادرات المواطنين. وقبل السبعينيات، كان استخدام حق المبادرة الإيجابية في سويسرا نادراً للغاية، مقارنة بحق الدعوة إلى الاستفتاء أو الاعتراض على قانون مقترح من جانب المجلس

الفيدرالي. ومنذ ذلك الحين، ارتفعت نسبة استخدام المبادرات، ويرجع ذلك من ناحية إلى تنامي الحركات الاجتماعية وحملات المعارضة، لاسيما فيما يتعلق بالموضوعات المتصلة بالبيئة والمستهلك، ومن ناحية أخرى إلى زيادة أعداد «منظمي المبادرات» initiative entrepreneurs المحترفين، الذين بوسعهم أن يجمعوا التوقيعات من شتى أنحاء البلد. وخلال الفترة من ١٩٧٤ إلى ١٩٩٣، صوّت السويسريون فيما لا يقل عن ١٦٧ استفتاء، منها ٦٣ مبادرة إيجابية اقترحتها جماعات أهلية. ومنذ ذلك الحين، استمر هذا المعدل بواقع ثمانية استفتاءات تقريباً في العام.

وتعد إيطاليا من الدول الأوروبية ذات الخبرة الكبيرة في مجال الاستفتاءات التشريعية. ومع ذلك، يقتصر نص المادة (٧٥) من الدستور الإيطالي الاستفتاء على الاعتراض على القوانين أو إلغائها، ويتطلب جمع نصف مليون توقيع والحصول على موافقة المحكمة الدستورية لاعتماد نتيجته. بيد أن بعضهم يعتبر نص هذه المادة محفزا للمبادرات الإيجابية، لأنه ينطبق على أي تشريع قائم؛ فضلا عن أن إلغاء قانون قائم منذ فترة طويلة أو جزء منه قد يؤدي إلى تغيير جذري. وقد انطبق ذلك على الاستفتاء الذي سمح بالعلاج عن طريق المساعدة في الإخصاب، وقد ينطبق بالقدر نفسه إذا تم تبني الاقتراحات الداعية إلى إجراء استفتاء حول إعفاء إيطاليا من استخدام العملة الأوربية الموحدة (اليورو) واستعادة الليرة بوصفها العملة الوطنية.

تطورات حديثة

من بين برلمانات البلدان الحديثة العهد بالديمقراطية، أقر البرلمان السلوفيني تسهيلاً يجيز لثلث نواب المجلس الوطني أو ٤٠٠٠٠ ناخب الدعوة إلى عقد استفتاء. وفي بعض الحالات، لا يكون البرلمان مخولاً بإقرار قانون حتى تعلن نتيجة استفتاء ما، في حين أنه في حالات أخرى قد يؤدي الاستفتاء إلى إلغاء قانون سبق أن أقره البرلمان، كما هي الحال في إيطاليا وسويسرا.

وينبغي التمييز بوضوح بين هذه الأحكام الدستورية والأحكام التي يمثل فيها حق المواطنين في المبادرة أداة لفرض موضوعات معينة على أجندة البرلمان، دون أن يكون في ذلك أدنى توغل على سلطة البرلمان التي تخول له أن يقرر ما إذا كان سيسير قدماً في نظرها أو لا والكيفية التي سيتم بها ذلك. وهذه هي الحال في

معظم البلدان التي وضعت في دساتيرها حكماً يسمح بمبادرات المواطنين. وفي هذه الحالات، يكون عدد المواطنين المطلوب لتشجيع مبادرة ما أقل بكثير من العدد المطلوب لإجراء استفتاء. وفي مقدونيا، إحدى الجمهوريات اليوغوسلافية السابقة، على سبيل المثال، يتطلب إجراء استفتاء جمع ١٥٠٠٠٠ توقيع، في حين لا يتطلب تقديم اقتراح تشريعي سوى ١٠٠٠٠ توقيع ليقرر البرلمان ما إذا كان سيسير قدماً فيه، أم لا. وفي كوستاريكا، يوجد «مكتب للمبادرات الشعبية»، يستطيع المواطنون من خلاله أن يقدموا اقتراحات ومبادرات ومشروعات قوانين. وتمنح الإكوادور المواطنين والحركات الاجتماعية سلطة اقتراح التشريعات، والمشاركة في مناقشة مشروعات القوانين التي وافق المجلس الوطني على النظر فيها. ومنذ عام ٢٠٠٣ يسري «حق المبادرة التشريعية للمواطنين» في البرتغال، وبموجب هذا الحق تصبح مناقشة المبادرات التي يوقع عليها أكثر من ٣٥٠٠٠ شخص والتصويت عليها في مجلس الجمهورية أمراً إلزامياً. وهذه المبادرات مفتوحة أيضاً لمناقشاتها على نحو تفاعلي مع نطاق أوسع من الجمهور على «صفحة» المجلس بشبكة الإنترنت. ويبحث مجلس النواب التابع للبرلمان الهولندي في إمكانية استخدام مبادرة المواطنين على المستوى الوطني، شريطة أن يحتفظ المجلس بالحق في اتخاذ أي قرار حول ما إذا كان سيسير قدماً في المبادرة أم لا، والكيفية التي سيتم بها ذلك. ويدرك المجلس أن «استخدام مبادرة المواطنين قد يثبت جدواه بطرق عديدة، أهمها تقريب المسافة بين المواطنين والمشاركة السياسية».

الديمقراطية المباشرة والنيابية

في الختام، يمكن اعتبار هذا الاهتمام بسد الفجوة بين المواطنين والمشاركة السياسية القوة الدافعة للعديد من التدابير التي تم استعراضها في هذا الجزء. وقد رأينا عدداً من الطرق المختلفة التي تسعى من خلالها البرلمانات إلى إشراك المواطنين في الإجراءات التشريعية، وذلك بمساهماتهم في بحث مشروعات القوانين قيد الدراسة وتقديم اقتراحات بتشريعات جديدة أو تعديل تشريعات قائمة. وقد تشمل هذه الطرق: توجيه دعوات مفتوحة إلى المواطنين للتعليق على مشروعات القوانين؛ وكذلك إلى منظمات غير حكومية وحركات اجتماعية محددة؛ أو وضع ترتيبات متواصلة للتعاون بين اللجان البرلمانية وجماعات المواطنين والخبراء؛ أو تشكيل منتديات أو مجالس خاصة للمجتمع المدني، سواء كانت تجتمع مع أعضاء البرلمان على نحو مستقل أو مشترك؛ أو وضع إجراءات لمبادرات

المواطنين واستفتاءاهم؛ أو الوصول إلى توليفة تضم عدداً من هذه الأساليب. ويتوقف تحديد أكثر هذه الأساليب، أو التوليفات، فعالية على الظروف المحلية. فمثلاً، قد تجعل الموارد وغيرها من القيود استخدام الاستفتاء أمراً غير عملي، في حين قد يكون حق المواطنين في المبادرة، الذي يترك القرار النهائي للبرلمان، عملياً للغاية. وأياً كان الأسلوب المختار، تشير جميع الأدلة إلى أن البرلمانات تتحمل مسؤولية إشراك المواطنين في الإجراءات التشريعية بجدية كبيرة.

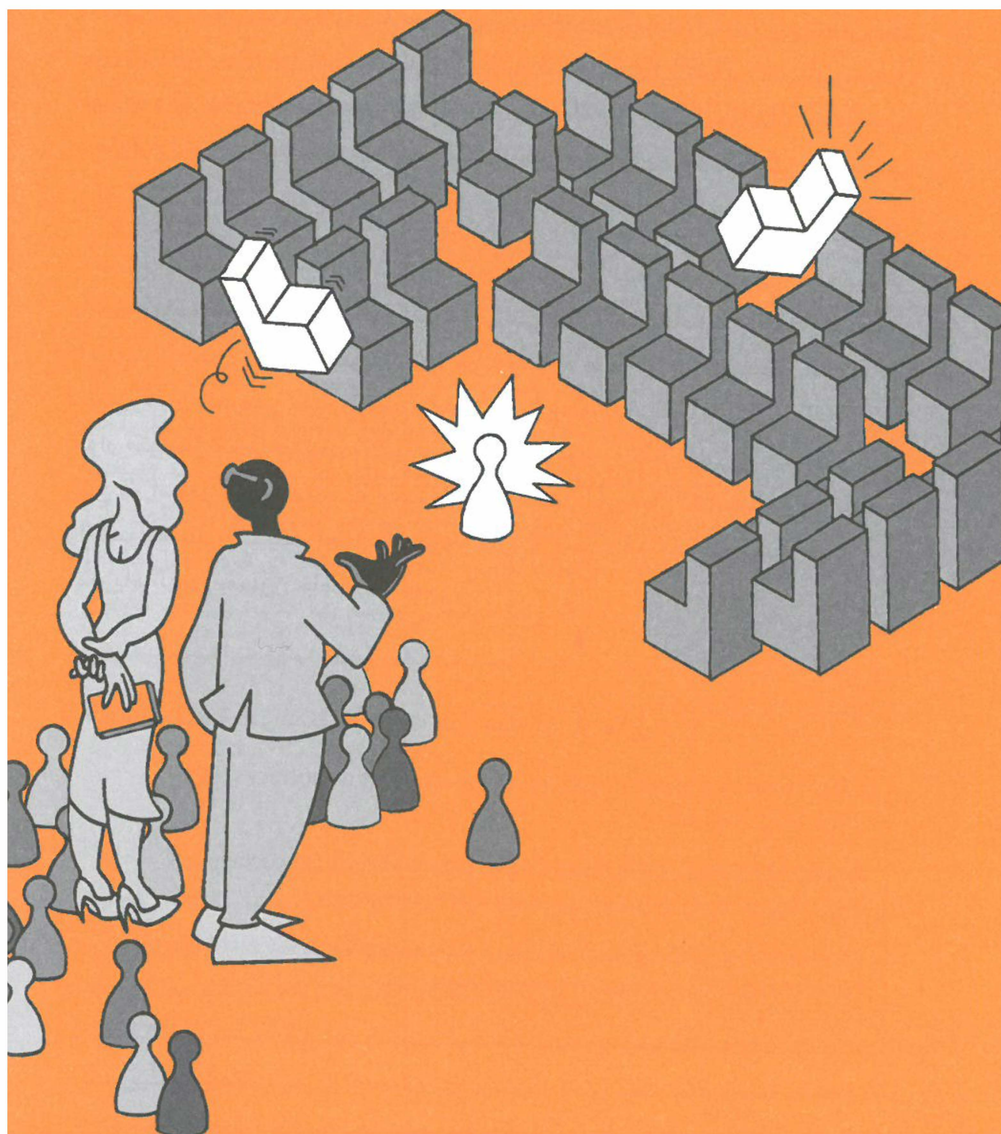
ولكن، هل تثير هذه التطورات شكوكاً إزاء نزاهة الديمقراطية النيابية، أو الادعاء القائم على أن النواب المنتخبين يتحدثون نيابة عن جمهور ناخبيهم بأكمله، في مقابل الديمقراطية المباشرة التي تفضل الجماعات المنظمة صاحبة الصوت المسموع والآراء القوية؟ لابد من الإشارة هنا إلى أن التناقض الذي يتم تصويره بين الديمقراطية المباشرة والنيابية لا وجود له، فلطالما شارك النواب في حوار متواصل مع ناخبيهم، وكانوا عرضة للتأثر بهم. وتتمثل الميزة المهمة للتدابير التي تم استعراضها أعلاه في محاولة إضفاء قدر أكبر من المنهجية، والشفافية، والشمولية على الديمقراطية النيابية، لكي لا تحتكرها مصالح عدد قليل من الأثرياء الذين يعملون خلف الكواليس.

قراءات إضافية على شبكة الإنترنت حول مبادرات المواطنين:

C2D - research and documentation centre on direct democracy (2005). <http://c2d.unige.ch/>

Project ACE (2004). Citizen initiatives. Focus on Direct Democracy <http://focus.at.org/direct-democracy/citizen-initiatives>

Zimmerman, J (2001). Citizen initiative. Administration and Cost of Elections Project <http://www.aceproject.org/main/english/es/esc01b.htm>



٥. مساءلة البرلمان

في عصرنا الحالي، يُعد إخضاع شاغلي المناصب للمساءلة من أهم مظاهر الحياة العامة في أية دولة ديمقراطية. وعند تناول موضوع مساءلة البرلمان، يجدر أن نفرق بين أمرين مختلفين؛ الأول، هو نيابة البرلمان عن جمهور الناخبين في مساءلة الحكومة من خلال دوره الرقابي. وسنستعرض ذلك في الفصل التالي بوصفه موضوعاً يمس الفعالية الديمقراطية للبرلمان. أما الأمر الثاني فيتعلق بمساءلة البرلمان وأعضائه من قبل ناخبيهم، وهو ما نحن بصدده الآن.

ولفكرة «المساءلة» أبعاد عديدة؛ وسنعرض هنا بُعدين متداخلين. الأول، يتمثل في ضرورة أن يبرر شاغلو المناصب تصرفاتهم، بعد إتيانها، أمام جهة يخضعون لمساءلتها أو يكونون مسؤولين أمامها. ويُعد تبرير أعضاء البرلمان لتصرفاتهم أمام ناخبيهم من خلال الحوار المستمر فيما بينهم ملمحا أساسيا في أية دولة ديمقراطية. وثمة بعد ثان يتداخل مع هذا البُعد وهو ضرورة التزام المسؤولين الحكوميين بمعايير معينة للنزاهة في أداء مهام مناصبهم، على أن تفصل في تصرفاتهم جهة مسؤولة يناط بها سلطة فرض العقوبات في حالة حدوث إخلال جسيم بالالتزام بتلك المعايير. وبهذا المعني، يخضع أيضاً أعضاء البرلمان للمساءلة أمام ناخبيهم، الذين بإمكانهم توقيع عقوبة فعلية عليهم تتمثل في عدم انتخابهم لفترة أخرى. وتنص ديباجة قواعد السلوك الخاصة بأعضاء البرلمان الإرلندي لعام ٢٠٠١ على أن «أعضاء البرلمان في وضع فريد من نوعه، فهم مسؤولون تجاه ناخبيهم، الذين يحكمون في النهاية على سلوكهم ولهم الحق في عزلهم من مناصبهم في الانتخابات العادية». ونظرا إلى أن هذا النوع من العقاب الذي قد يفرضه الناخبون قد عفا عليه الزمن وغالبا ما يكون غير مؤثر، أنشئت جهات ولجان أخرى مؤخرا، يخضع أعضاء البرلمان للمساءلة أمامها مباشرة عن التزامهم بمعايير السلوك، بما في ذلك بالطبع لجان البرلمان نفسه.

المساءلة الأفقية والرأسية

المساءلة نوعان: أفقية ورأسية. وتتولى المساءلة الأفقية جهات تنظيمية وأخرى إشرافية، تتألف من متخصصين يتصرفون نيابة عن الشعب، أما المساءلة الرأسية فتتم من الأسفل، عن طريق الشعب نفسه، من خلال مجموعة متنوعة من الآليات،

من بينها الانتخابات وإجراءات تقديم الشكاوى واللجوء إلى القانون وأنشطة منظمات المجتمع المدني وغيرها. وبصفة عامة، فإن ما يضمن المساءلة الفعالة، هو مزيج من المساءلة الأفقية والرأسية. فالحد من تفشي الفساد بين المسؤولين الحكوميين، مثلا، يتطلب وجود مزيج من لجان مكافحة الفساد، التي تمارس سلطات قانونية مستقلة، وجماعات أهلية نشطة، وأخرى رقابية، ووسائل إعلام تتحرى الحقائق. ويمكن رؤية مزيج مشابه لذلك فيما يتعلق بضمان التزام أعضاء البرلمان أنفسهم بمعايير السلوك. ومع ذلك، ينبغي أن نبحث أولا الجانب السياسي المتعلق تحديدا بالمساءلة البرلمانية؛ وهو جانب «تبرير» أعضاء البرلمان لتصرفاتهم أمام دوائرهم الانتخابية.

تقديم التبرير

استعرضنا فيما سبق شرطين مهمين بشأن تقديم أعضاء البرلمان تبريراً لتصرفاتهم أمام ناخبيهم؛ وهما إتاحة المعلومات الخاصة بتلك التصرفات، وقدرة الدوائر الانتخابية على مساءلة ممثليها في ضوء هذه المعلومات. وفي هذا الصدد، ليس ثمة جديد يُضاف إلى ما ورد في الفصلين السابقين حول انفتاح البرلمان وتسهيل الإطلاع على نشاطه. ولكن فكرة المساءلة تعنى ضمناً أن يقدم أعضاء البرلمان «تبريراً» لاحقا عن تصرفاتهم بشكل أكثر تركيزا بحيث يمكن للشعب اتخاذ موقف إزاءها. وكما رأينا، يتزايد اهتمام الناخبين بمعرفة وجهات نظر ممثليهم في البرلمان بشأن الموضوعات المهمة، وباستجوابهم عن تصرفاتهم. وبالنسبة إلى أعضاء البرلمان، يعتبر نشر كيفية تصويتهم إزاء قضية ما وقدرتهم على تقديم تبرير منطقي لذلك التصويت جوهر المساءلة السياسية. وقد أدى التوسع في استخدام شبكة الإنترنت - حتى غدا أمراً عادياً في الكثير من البرلمانات - إلى سهولة تحقيق هذا الشرط.

ومن الممارسات الأقل شيوعاً إصدار أعضاء البرلمان تقارير دورية منتظمة، تغطي جميع المهام التي اضطلع بها البرلمان. وفي حالة إصدار تقرير من هذا القبيل، يأخذ غالبا شكل «التقرير الشامل» لجميع أنشطة البرلمان. وعلى سبيل المثال، يقدم البرلمان الروماني، تقريرا عن أعماله في نهاية كل دورة برلمانية يُنشر في الجريدة الرسمية. كما ينشر البرلمان الفنلندي تقريراً سنوياً على شبكة الإنترنت، يتناول تنظيمه وتمويله وحساباته وكذلك المهام التشريعية والدولية التي اضطلع بها. وفي فرنسا، يُنشر تقرير سنوي عن موازنة البرلمان وإنفاق هذه

الموازنة، لكلا المجلسين. وفي لوكسمبورغ، يوزع التقرير السنوي الذي يقدمه مجلس النواب على كل أسرة في البلاد. وفي جزر سانت كيتس ونيفيس، تأخذ التقارير شكل أسئلة شفهية لأعضاء البرلمان عن سجل أعمالهم السنوي في اجتماع عام مفتوح يسمى «وجها لوجه»:

> «ويعقد هذا الاجتماع في مكان غير البرلمان ولكنه يجمع أعضاء البرلمان وجها لوجه مع مختلف طوائف الشعب. وفي هذا الاجتماع يخضع أعضاء البرلمان للمساءلة عن أداء مهامهم. ويبُث على الهواء في الإذاعة والتليفزيون، ويشارك الجمهور على الهواء أيضا إما بالحضور الفعلي أو بالمشاركة عن طريق الإنترنت والهاتف. وثمة طرف وسيط يحول الأسئلة التي يطرحها الجمهور بأي من هذه الوسائل إلى أعضاء البرلمان مع إعطائهم الوقت الكافي للإجابة عليها. وتكون الأسئلة تلقائية وليس لأعضاء البرلمان أية فكرة مسبقة عنها. وقد أثبت هذا النوع من الاجتماعات أنه عظيم الفائدة في مجال المساءلة وتوعية الشعب فيما يتعلق بعمل البرلمان».

ورغم أن تجربتي «لوكسمبورغ» و«سانت كيتس» ترتبطان بدولتين ذات كثافة سكانية منخفضة إلى حد ما، ليس هناك ما يبرر عدم إقدام أعضاء البرلمان المستقلين على تكرار هاتين التجربتين على مستوى الدائرة الانتخابية. ومن الممكن إعداد تقرير سنوي عن نشاط عضو البرلمان وسجل مشاركته في التصويت وإرساله إلى جميع الناخبين في نهاية كل دورة، مع إتاحة فرص لاستجوابه عن سجل تصويته عبر الانترنت أو في اجتماعات مباشرة مع أهل دائرته. ويمكن أن يؤدي ذلك إلى الاطمئنان بشكل كبير إلى مساءلة أعضاء البرلمان بشكل منتظم، وليس فقط في وقت الانتخابات.

إقالة أعضاء البرلمان

ثمة اعتقاد بأن إجراء الانتخابات مرة واحدة كل بضع سنوات أمر غير كاف لمساءلة أعضاء البرلمان مساءلة حقيقية أمام ناخبيهم، ومن ثم، يقترح البعض تخويل المواطنين سلطة إقالتهم في منتصف المدة. ويُطبق هذا الإجراء في منطقتين هما أوغندا ومقاطعة كولومبيا البريطانية في كندا. ففي أوغندا (طبقا للمادة ٨٤ من الدستور)، يجوز إقالة أي من أعضاء البرلمان من منصبه لأحد هذه الأسباب:

- الإعاقة البدنية أو الذهنية التي تجعله غير قادر على أداء مهام منصبه.
- سوء التصرف أو السلوك الذي قد يسبب كرهاً للمنصب أو استخفافاً به أو ازدراءه أو الإساءة إلى سمعته.
- إهماله بشكل دائم أداء واجباته تجاه الناخبين دون مبرر مقبول.

ويشترط لتنفيذ هذا الإجراء تقديم طلب رسمي موقع على الأقل من ثلثي الناخبين المسجلة أسماؤهم في الدائرة الانتخابية أو من الشريحة الاجتماعية التي انتُخب العضو منها. وتصدر لجنة الانتخابات قراراً بمدى صحة الطلب (ومن ثم سحب التفويض) بعد إجراء استفتاء عام شامل.

أما في كولومبيا البريطانية، فلا يتم تحديد الأسباب المحتملة لإقالة الأعضاء، كما تختلف آلية الإقالة فيها عنها في أوغندا؛ حيث يشترط توقيع ٤٠٪ من الناخبين المسجلين في الدائرة الانتخابية، وتجرى بعد ذلك انتخابات فرعية. ومع تقديم تسعة طلبات إقالة خلال سنة واحدة من دورة عام ٢٠٠١ (رغم عدم نجاح أي منها في النهاية)، ثمة مخاوف من احتمال الإفراط في استخدام هذا الحق، وما يرتبط بذلك من إهدار في الوقت والمال، خاصة أن التوقيعات تتعين مراجعتها رسميا للتأكد من صحتها. وقد يعد ذلك من أسباب عدم سريان حق الإقالة على نطاق أوسع.

مبادئ وقواعد السلوك البرلماني

تندرج آلية إقالة أعضاء البرلمان تحت المساءلة الرأسية، في حين تُعد قواعد السلوك وسيلة أكثر شيوعا لمساءلة من يسوء سلوكه من قبل أعضاء البرلمان، ويتم تنفيذها أفقياً عن طريق لجنة معينة تتصرف نيابة عن الشعب. وقد شهد العقد الماضي انتشاراً واسعاً في تطوير وإقرار مبادئ وقواعد السلوك الخاصة بالخدمة العامة بوجه عام، وبأعضاء البرلمان بوجه خاص. وجاء هذا التطور إلى حد ما لطمأنة المواطنين الذين اهتزت ثقتهم في المعايير الخاصة بأعضاء البرلمان وفي المؤسسات النيابية بشكل عام، على الأقل في الدول ذات النظم الديمقراطية الراسخة. ولا يهم كثيراً إذا كانت آراء الشعب قد عكست انخفاضاً حقيقياً في المعايير، أو إذا كانت الحالات التي يسئ فيها أعضاء البرلمان السلوك يتم الإبلاغ عنها ومناقشتها على نطاق أوسع، حيث لم يعد الشعب قادرا على تحملها. فما

يعنينا هو انطباعات الشعب، ومثال على هذه الانطباعات، التقرير الذي قدمه سكرتير البرلمان الأسترالي، وأورد فيه ما يلي:

«في عام ٢٠٠٠ كان ثمة ما يدعو العاملين في مجال الإعلانات ومحرري الأخبار وبائعي السيارات المستعملة في أستراليا إلى الشعور بسعادة بالغة. ففي الماضي، كانوا يأتون في ذيل القائمة عند ترتيب المهن على أساس ثقة الشعب في أصحابها، وكان أعضاء البرلمان يأتون في المرتبة التي تسبقهم مباشرة. ورغم ذلك، نُشر استبيان في تموز/يوليو عدّل هذا الترتيب... حيث جاء المشرعون في ذيل قائمة تضم ٢٣ مجموعة مهنية».

وقد دار معظم قلق الشعب حول الأمور المالية، لاسيما استغلال أعضاء البرلمان صفتهم من أجل تعزيز وضعهم المادي أو مصالح الأفراد والمنظمات التي يكافأون بطريقة ما للتعبير عنها. ومن المخاوف الأخرى ما يتعلق بنسبة حضور أعضاء البرلمان، واستغلال ما لديهم من معلومات لا تتوافر لغيرهم، وسوء استخدام المخصصات البرلمانية.

ومع ذلك، تجدر الإشارة إلى أن أعضاء البرلمان يخضعون دائما لقواعد للسلوك، رغم أنها عادة تقتصر على السلوك الذي يؤثر في حسن سير العمل البرلماني نفسه. ومن ثم، توجد معايير في كل البرلمانات تقريبا تحظر على العضو الحديث أو التصرف بطريقة تهين أو تهدد عضوا آخر، أو تعوق حرية النقاش أو التصويت، أو تظهر عدم الاحترام للبرلمان أو رئيسه. وبالإضافة إلى تلك الأمور التي تتعلق بالنظام الداخلي وأصول التعامل، ثمة مبدأ متعارف عليه ومسلم به هو أن أعضاء البرلمان يتم انتخابهم لخدمة مصالح الشعب وليس لخدمة مصالحهم الخاصة. بيْد أن الكثير من البرلمانات بدأ يستشعر مؤخرا ضرورة نشر هذا المبدأ صراحة في مجموعة من الأعراف وقواعد السلوك العامة، عسى أن يعزز ثقة الشعب في نزاهة البرلمانات. وتنص ديباجة قواعد سلوك المسؤولين الكندية صراحة على الأهداف المتوخاة دائما منها، وهي:

١. الإقرار بأن العمل البرلماني أمانة تخص الشعب.

٢. الاحتفاظ بثقة الشعب في نزاهة كل عضو من أعضاء البرلمان والحفاظ على الاحترام والثقة التي يضعها المجتمع في البرلمان كمؤسسة.

٣. طمأنة الشعب على أن أعضاء البرلمان كافة ملتزمون بالمعايير التي تضع المصلحة العامة فوق مصالحهم الخاصة، وإرساء نظام يتسم بالشفافية يستطيع الشعب عن طريقه أن يتأكد من صدقهم.

٤. توجيه أعضاء البرلمان بشكل صريح بحيث يكونوا على يقين بشأن كيفية التوفيق بين مصالحهم الخاصة وواجباتهم العامة.

٥. تعزيز الوصول إلى الإجماع بين أعضاء البرلمان عن طريق وضع قواعد عامة وتخصيص مستشار مستقل لا ينتمي إلى حزب معين للرد على التساؤلات المتعلقة بالسلوك الملائم.

ويثير الهدفان الأخيران عددا من النقاط التي تتكرر عند وضع قواعد السلوك. ومنها، أنه ما لم يكن هناك إجماع بين أعضاء البرلمان أنفسهم، يتعذر إنفاذ أية قواعد. ويصعب غالباً التوصل إلى إجماع بين أعضاء البرلمان نظرا لطبيعة بعض الموضوعات المعقدة، ووجود عدد من «المناطق الرمادية» التي يحدث فيها الاختلاف في الرأي حول التفسير الدقيق لقاعدة ما. ومن المفيد النظر إلى بعض هذه «المناطق الرمادية» على أنها من قبيل تعارض المصالح لاستكشاف هذا الجانب المهم من المساءلة البرلمانية.

المصالح العامة والخاصة

يعد التمييز بين المصالح العامة والخاصة من الملامح الرئيسة لجميع مبادئ وقواعد السلوك البرلماني. ويُعد هذا التمييز أمرا أساسيا كذلك في فكرة الديمقراطية إذ يتمثل الهدف من شغل المنصب الانتخابي في خدمة الشعب وليس الإثراء سواء باستغلال المنصب أو العلاقات الشخصية. وبلغة الرجل العادي، يوصف استغلال المنصب بهدف المنفعة الشخصية «بالفساد»، في حين يطلق عليه بلغة البرلمانيين اسم «تعارض المصالح». وتنص قواعد السلوك الأيرلندية، مثلا، على ما يلي:

> «ينشأ تعارض المصالح عندما يتخذ عضو قرارا ما أو يشارك في اتخاذه بحكم منصبه وهو على علم بأن هذا القرار سيعزز، بأسلوب غير لائق وغير أمين، مصلحته المالية الخاصة أو المصلحة المالية الخاصة لشخص آخر بشكل مباشر أو غير مباشر، في حين لا يكون ثمة تعارض للمصالح عندما يستفيد العضو أو أي شخص آخر

بوصفه مجرد فرد من أفراد الشعب أو فرد ضمن طبقة أكبر».

ومع ذلك، تظل عبارة «فرد ضمن طبقة أكبر» محل نظر. فهل يكون أعضاء البرلمان الذين ينتمون إلى طبقة كبار ملاك الأراضي، على سبيل المثال، أو أصحاب الأسهم في شركات البترول أو الأدوية أو الإعلام، أقل حيادًا عند إقرار قانون ما بطريقة تخدم مصالح طبقتهم عما إذا كانوا يصوغون قانونا ينجم عنه تعزيز مصلحتهم الفردية الخاصة؟ قد لا يتضح الفرق جليا بالنسبة إلى الشعب. ولهذا السبب تشترط برلمانات عدة على الأعضاء أن يسجلوا في إقرار ذمتهم المالية قائمة بمصالحهم أو أصولهم المالية وأن يعيّنوا موظف تسجيل محايداً يمكنه إسداء النصح والفصل في أي تعارض محتمل في المصالح. ومن البنود المألوفة في إقرار الذمة المالية: امتلاك أسهم في شركات عامة وخاصة، وامتلاك الأراضي والعقارات، وشغل مناصب إدارية مقابل أجر، والدخول في شراكات.

بيْد أن هذه البنود لا تعد قائمة حصرية للمصادر المحتملة لتعارض المصالح. فثمة «منطقة رمادية» تتعلق بجهات خارجية قد يكون على عضو البرلمان التزامات معينة تجاهها مقابل ما يحصل عليه هذا العضو من مزايا نظير خدمات يقدمها أو يُتوقع منه أن يقدمها، على سبيل المثال، بوصفه مستشاراً برلمانياً أو متحدثاً غير رسمي باسمها. وتحظر معظم البرلمانات على أعضائها التعاقد رسميا مع جهات خارج البرلمان للتصرف بطريقة تخدم مصالحها. ومثال ذلك، القرار التالي الصادر عن برلمان المملكة المتحدة والذي يرجع إلى محاولة قامت بها إحدى نقابات العمال في عام ١٩٤٧ لإعطاء توجيهات لعضو في البرلمان:

«يتعارض مع كرامة البرلمان وواجب العضو تجاه دائرته الانتخابية والحفاظ على ميزة حرية التعبير، أن يدخل عضو البرلمان في أي اتفاق تعاقدي مع أية جهة خارجية، تقيد أو تتحكم في استقلاله وحريته الكاملين في العمل البرلماني.... فواجب العضو أن يكون في خدمة دائرته الانتخابية والدولة بصفة عامة، وليس في خدمة فئة معينة».

بيْد أن الخط الفاصل بين الاتفاق الرسمي لتعزيز مصالح جهة خارجية والاتفاق الضمني على القيام بذلك مقابل أجر، خط رفيع جدا. ولهذا السبب فإن القائمة البرلمانية التي يقدمها الأعضاء حول «المصالح القابلة للتسجيل» تتضمن عادة ما يلي: المشورات المقدمة، والبدلات، والهدايا، والضيافة، وتكاليف السفر،

وغيرها من المزايا النوعية. وثمة «منطقة رمادية» أخرى تتعلق بمدى مشروعية قيام أعضاء البرلمان بأي عمل مقابل أجر في حين يتقاضون أجرا مقابل أداء واجباتهم البرلمانية على أساس العمل بشكل متفرغ. وترى بعض البرلمانات أن انخراط أعضائها في نشاطات مقابل أجر خارج المجال السياسي يعتبر مزية، رغم أن الشعب نادرا ما يؤخذ رأيه إزاء ذلك. وعلى أية حال، من الصعب منع أعضاء البرلمان من الانخراط في عمل غير متفرغ من قبيل العمل في الصحافة، أو الإذاعة لتغطية الأحداث الجارية، أو الكتابة بأنواعها، إذ يمكن اعتبار هذه الأنشطة امتدادا طبيعيا للعمل البرلماني. ومرة أخرى، فإن اشتراط إعلان أعضاء البرلمان عن كل مصادر الدخل في إقرار للذمة المالية يجعل هذه المسألة من الموضوعات العامة، التي يسمح فيها لأعضاء البرلمان الآخرين والناخبين بتقرير ما إذا كان هناك تعارض محتمل للمصالح، أم لا.

سجل المصالح

يمكن التعامل مع معظم «المناطق الرمادية» التي قد تمثل تعارضًا في المصالح، سواء التي تتعلق بملكية أصول مالية أو تلقي مزايا أو العمل مقابل أجر، عن طريق تطبيق مبدأ الشفافية وذلك من خلال الإعلان عنها في إقرار الذمة المالية. ومثال على قائمة «المصالح القابلة للتسجيل» والتي تتضمن كل البنود السابقة، قائمة «المصالح القابلة للتسجيل» المعمول بها في جنوب أفريقيا والتي تنص على ما يلي:

> «تعتبر المصالح المالية التالية من المصالح القابلة للتسجيل:
>
> ١. الأسهم وغيرها من المصالح المالية في الشركات والكيانات الاعتبارية.
>
> ٢. العمل مقابل أجر خارج البرلمان.
>
> ٣. الإدارة والشراكة.
>
> ٤. تقديم المشورة.
>
> ٥. رعاية الأنشطة.
>
> ٦. الهدايا والضيافة من فرد ليس من أفراد الأسرة أو رفيق دائم.
>
> ٧. أية مزايا أخرى ذات طبيعة مادية.

٨.السفر للخارج (باستثناء الزيارات الشخصية التي يقوم بها العضو وزيارات العمل غير المرتبطة بصفة العضو كممثل حكومي والزيارات الحكومية والرسمية التي يقوم بها نيابة عن الدولة أو الحزب الذي ينتمي إليه).

٩.ملكية الأراضي والعقارات أو غير ذلك من المصالح المرتبطة بها.

١٠.المعاشات.

ولا يُعمل بهذا السجل في جميع البرلمانات. بل إن البرلمانات التي تعمل به توجد اختلافات جوهرية فيما بينها من حيث مضمونه وتنفيذه. ومن هذه الاختلافات ما يلي:

- هل السجل إلزامي أم اختياري؟ على سبيل المثال، يعتبر السجل اختياريا في الدول الإسكندينافة.
- هل يتضمن السجل الأصول والعقارات فقط، كما هي الحال في معظم الدول الفرانكوفونية، أم يتضمن أيضاً المصالح المالية الأخرى؟
- هل يمتد الإعلان عن الأصول ليشمل الإعلان عن ممتلكات زوجة العضو وأبنائه، أم لا؟
- هل يتم الإعلان عن كل ما في السجل، أم يتم التبليغ فقط عن بعض أجزاء منه للرئيس المختص أو المسجل في سرية؟
- هل يتولى أعضاء البرلمان تقديم الإقرار في بداية ونهاية فترة انتخابهم فقط، أم يتم تحديثه سنويا؟
- هل يتم مجرد الإقرار باحتمال تعارض المصالح بمجرد انخراط العضو في العمل ذي الصلة أم يحظر عليه بالفعل الاشتراك فيه تماما؟
- هل تتم مراقبة السجل وتنفيذه من قبل جهة خارجية أم من قبل اللجنة البرلمانية أم من كلتيهما معا؟

ونظراً إلى اختلاف الممارسات على نطاق واسع في شتى البرلمانات، من الصعب تحديد أية ممارسة منها واتخاذها نموذجا يُحتذى به، لاسيما عندما يتوقف الكثير من الأمور على موافقة أعضاء البرلمان بالإجماع وما يترتب على ذلك من تطبيق

أية قاعدة من قواعد الممارسة. ومع ذلك، ثمة قاعدة عملية مؤداها أنه كلما زاد انشغال الناس بمسألة تعارض المصالح في بلد ما، كانت هناك حاجة لوجود سجل واضح للمصالح يمكن إنفاذه، ووجود شخص محايد يفصل في هذه الأمور لاستعادة ثقة الشعب أو الحفاظ عليها.

وبالنسبة إلى موضوع آليات تنفيذ قواعد السلوك، يجدر هنا الاستشهاد بالفقرة التالية من دراسة أجراها المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية NDI بشأن المعايير الدولية الخاصة بالهيئات التشريعية الديمقراطية:

> «غالبا ما يكون وضع لوائح ذاتية أمراً غير كاف لتنفيذ القواعد الأخلاقية بفاعلية. ولهذا السبب عهدت العديد من الدول إلى هيئة مستقلة أو كيان لا ينتمي لأي حزب بمراقبة مدى الالتزام بهذه القواعد، وعلى سبيل المثال، تم تعيين المفوض البرلماني لمراقبة مدى الالتزام بالمعايير في المملكة المتحدة. ويتم إنفاذ قواعد السلوك عن طريق «اللجنة الخاصة بالمعايير والمزايا»، ومن واجب المفوض تقديم المشورة إلى تلك اللجنة والاحتفاظ بسجل مصالح الأعضاء وتقديم المشورة لهم والالتزام بالسرية في أمور التسجيل ومراقبة إنفاذ قواعد السلوك والسجل، وأخيرا، تلقى الشكاوى من المشرعين والمواطنين، والتحقيق فيها، إن أمكن. ورغم أن المفوض لا يستطيع فرض جزاءات، إذ إن هذه السلطة متروكة للجنة، فإنه يضفي على هذا الدور قدرا من الحياد أكبر من ذلك الذي قد ينتج عن عملية المراقبة الذاتية التي تقوم بها لجنة للقيم».

حضور الجلسات البرلمانية

تتعلق معظم قواعد السلوك بشكل أساسي بالأمور المالية واحتمال تعارض المصالح. ورغم ذلك، لا تزعزع تلك الأمور وحدها ثقة الناخبين في أعضاء البرلمان. فمما يثير الاهتمام أيضاً، موضوع حضور الجلسات البرلمانية. وكما أوضحنا سابقا، قد تعطي مشاهد التليفزيون لقاعات البرلمان التي بها العديد من المقاعد الشاغرة في الجلسات العامة انطباعا مضللا، لأنه قد يتغيب الأعضاء بسبب انشغالهم في أعمال برلمانية مشروعة وأخرى تخص دوائرهم الانتخابية. وتنظم أغلب البرلمانات حضور أعضائها في جلسات اللجان والجلسات العامة من خلال توجيهات دائمة تشترط عادة إخطار الرئيس المختص بأسباب التغيب عن الحضور. وقد تشمل عقوبة «التغيب غير المبرر» أيا أو كلا مما يلي:

- نشر اسم العضو في قائمة الحضور والغياب.
- توجيه اللوم الرسمي أو «الدعوة للانصياع للنظام».
- خصم جزء من راتب العضو.
- الإيقاف المؤقت.
- سحب التفويض البرلماني.

ومن الجزاءات الاستثنائية ما تنص عليه اللوائح في الولايات المتحدة الأمريكية والفلبين والتي تفوض مأمور التنفيذ في القبض على العضو المذنب ونقله بالقوة إلى المجلس، أو أي من ذلك.

(انظر: Marc Vand der Hulst, The Parliamentary Mandate, IPU, 2000, pp. 107-12)

قراءات إضافية على شبكة الإنترنت حول قواعد السلوك وتعارض المصالح:

Association of Secretaries General of Parliaments (1998). Codes of conduct for parliamentary staff, in Constitutional and parliamentary information, N° 175 <http://www.asgp.info/Publications/CPI-English/1998_175_02-e.pdf>

European Centre for Parliamentary Research and Documentation (2001). Parliamentary codes of conduct in Europe: an overview. <http://www.ecprd.org/Doc/publica/OTH/CodeCondduct.pdf>

National Conference of State Legislatures (nd). Model code of conduct for legislative staff. <http://www.ncsl.org/racss/codeofconduct.htm>

National Democratic Institute (1999). Legislative ethics: a comparative overview. <http://www.accessdemocracy.org/library/026_ww_legethics.pdf>

Stapenhurst, R. and Pelizzo, R. (2004). Legislative ethics and codes of conduct. World Bank Institute. http://siteresources.worldbank.org/EXTPARLIAMENTARIANS/Resources/Legislative Ethics and Codes of Conduct.pdf

تمويل الأحزاب والحملات الانتخابية

لم تكن الموضوعات المتعلقة بمساءلة البرلمان، التي تتضمنها قواعد السلوك المطبقة على أعضائه، هي مصدر قلق الناس الوحيد خلال العقد أو العقود الماضية. وإنما كان هناك قلق أيضاً حول تمويل الأحزاب السياسية المتنافسة على المناصب العامة. ومع ارتفاع كلفة الحملات الانتخابية من جهة، وهو ما يسمى «بسباق الأسلحة الانتخابية»، وقلة المتحصلات من رسوم العضوية إلى حد ملحوظ من جهة أخرى، اضطرت الأحزاب السياسية إلى أن تطلب الدعم المالي من الأفراد والمؤسسات الثرية، الأمر الذي أثار المخاوف من أن يصبح الأعضاء المنتخبون جميعهم خاضعين للمساءلة أمام تلك الجهات المانحة أكثر من خضوعهم للمساءلة أمام ناخبيهم.

وكما رأينا، تلعب الأحزاب السياسية دورا حيويا في الحياة البرلمانية والسياسية رغم ضعف ما تحظى به من تقدير في أغلب الدول. ولتحقيق أي تأثير في السياسة العامة، يتعين على المواطنين وأعضاء البرلمان أن يكونوا على قلب رجل واحد مع أقرانهم في التفكير، بدلا من التصرف كأن كلا منهم في واد وغيره في وادٍ آخر. وما أشبه الأحزاب السياسية «بالمادة اللاصقة» التي تحافظ على تماسك العملية السياسية. فبإمكان الأحزاب وحدها أن تقدم للناخبين السياسة البديلة ومقترحات القوانين التي قد تكون ثمة فرصة لإقرارها أو نقدها ومعارضتها بشكل منطقي. والناخبون يعرفون أنه بالتصويت لصالح أحد مرشحي حزبٍ ما، سيعمل هذا المرشح على مساندة برنامج وقيادة الحزب على نطاق واسع إذا تم انتخابه. ومن ثم، تتيح الأحزاب للناخبين القدرة على التنبؤ، ما يجعل بمقدورهم أن يكون لهم تأثير جماعي في تكوين البرلمان ووضع برنامجه.

وبسبب الدور الجوهري للأحزاب السياسية، تشغل الرأي العام مسألة ما إذا كان ينبغي تمويلها بشكل كاف يسمح بإخضاعها للمساءلة، بحيث يكون بمقدورها القيام بحملاتها وتنظيم نفسها داخليا وزيادة الوعي بين أعضائها. فمنذ عقدين تقريباً، لم يُعرف سوى القليل عن تمويل الأحزاب السياسة وكانت الأحزاب تعامل على أنها مؤسسات خاصة مثل أية مؤسسة أخرى، ومن ثم، لا تخضع للمساءلة إلا أمام نفسها. ولم تلفت الأمور الخاصة بتمويل الأحزاب أنظار الرأي العام إلا منذ فترة وجيزة، وتم الإقرار بأهمية العلاقة بينها وبين المنافسة الانتخابية ومساءلة البرلمان. ولدينا الآن دراستان مقارنتان وافيتان تقدمان أحدث المعلومات عن تمويل

الأحزاب في العالم والمقترحات الخاصة بالتطوير البرلماني؛ وهما «دليل المعهد الدولي للديمقراطية والمساعدة الانتخابية» IDEA، ويحمل عنوان «تمويل الأحزاب السياسية والحملات الانتخابية» Funding of Political Parties and Electoral Campaigns، إعداد «ريجينالد أوستين» و«ماجا تيرنستورم»، طبعة ٢٠٠٣، استكهولم، ودراسة المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية NDI عن تمويل الأحزاب في ٢٢ دولة نامية، وتحمل عنوان «دور المال في السياسة» Money in Politics، بقلم «دينيس باير» و«شاري برايان»، طبعة ٢٠٠٥، واشنطن العاصمة. وتقدم هاتان الدراستان بعض المؤشرات الخاصة بالممارسات الجيدة رغم أن كثيرا من المعلومات الواردة فيهما يعتمد على ظروف كل دولة.

وتتركز المخاوف حول تمويل الأحزاب التي وردت في هاتين الدراستين على المشكلات الثلاث التالية:

- عدم كفاية الموارد. وهذه مشكلة عويصة وبخاصة في الدول النامية التي لا يتم فيها الحصول على تمويل يُذكر من رسوم العضوية بالأحزاب، ويضطر المرشح، غالبا، إلى تمويل حملته الانتخابية من موارده الخاصة. «ويقول أربعة من بين كل خمسة مرشحين اسُتطلعت آراؤهم، إنهم يساهمون بأغلب الأموال المخصصة لتمويل حملاتهم الانتخابية، وغالباً ما يعرضون أنفسهم لشبح الإفلاس.... ونتيجة لذلك يلجأ الكثير إلى إقامة علاقات مع جهات مانحة مستقلة تتوخى الحصول بالطبع على معاملة مميزة بمجرد انتخاب المرشح، بل الأسوأ من ذلك، أن الكثيرين ممن ينادون بالإصلاح يؤثرون عدم دخول حلبة الانتخابات نهائيا تاركين المضمار للمرشحين الأثرياء المستقلين» (المصدر: دراسة المعهد الديمقراطي الوطني، ص ٤).

- التفاوت في الموارد. يمكن تشويه الساحة الانتخابية بسبب عدم التكافؤ في الثروة المتاحة للأحزاب المتنافسة بشكل متفاوت في المجتمع. وقد يحدث الخلل نتيجة تمكن الأحزاب الحاكمة من استغلال الموارد الحكومية والمرافق والرعاية للحصول على مزايا على حساب الأحزاب المعارضة. وطبقا لدراسة المعهد الدولي للديمقراطية والمساعدة الانتخابية (ص ٢٨) «فإن الأحزاب الحاكمة هي الوحيدة التي تتمتع بوضع يسمح لها بإرساء العقود وغير ذلك من المزايا أو تحويل أموال الدولة بشكل غير قانوني لحسابها الشخصي».

- مصادر التمويل المشبوهة، قد تقدم مجموعات المصالح القوية أموالا لتمويل الحملات الانتخابية توقعا منها الحصول على مزايا تتمثل في سن تشريعات لصالحها أو غير ذلك من المزايا التي تجهض العملية الديمقراطية أو تخلخل ثقة الشعب في نزاهة الحكومة. وتوجز دراسة المعهد الدولي للديمقراطية والمساعدة الانتخابية NDI ذلك بقولها (ص ٨) «إن المسألة المهمة هنا هي ما إذا كان مسموحا بأن تهيمن الأموال المتحصل عليها من مجموعات المصالح على تكافؤ الفرص في حقوق التصويت».

ويتضح من المخاوف السابقة أن موضوع تمويل الأحزاب والحملات الانتخابية يمس عددا من أركان البرلمان الديمقراطي التي يتناولها هذا الكتاب، وهي: نزاهة العملية الانتخابية وقدرتها على تأسيس برلمان يمثل الناخبين «سياسياً»، والتمثيل «الاجتماعي» للبرلمان من خلال دور الثروة الشخصية في الترشح للبرلمان، وفوق كل ذلك، إخضاع البرلمان للمساءلة أمام الناخبين.

بحث المخاوف

كيف يتم تناول هذه المخاوف؟ اتفقت الدراستان السابق ذكرهما على أن الإستراتيجيات تختلف في ذلك بشكل كبير حسب ظروف كل دولة على حدة، وليس هناك نموذج واحد للممارسة الجيدة يحتذى عالمياً. ومع ذلك، تقترح الدراستان بعض المبادئ الإرشادية لتمويل الأحزاب. ومنها ما يلي: ١) يفضل تبنّي مزيج من الإستراتيجيات التشريعية (اللوائح وتقديم الدعم المالي والشفافية) عن الارتكان إلى أي شخص؛ ٢) تشجيع تعدد مصادر التمويل؛ ٣) ضرورة إنفاذ التشريعات بفاعلية عن طريق جهة واحدة؛ وأخيرا، لا يوجد نظام محكم على الإطلاق، إذ إن تدفق الأموال يشبه تدفق المياه. وطبقا لدراسة أجراها المعهد الدولي للديمقراطية والمساعدة الانتخابية (ص ١٣) «ما من عائق يحول دون تسرب المياه أو تدفقها». وتشتمل دراسة المعهد الديمقراطي الوطني على لقاءات موسعة مع الأطراف المعنية، توضح كيف أن التشريعات من الممكن تجنبها، من الناحية العملية، وهو ما يؤكد هذا الشك.

ورغم ذلك، فإن الشك في إنفاذ التشريعات بشكل محكم لا ينهض مبرراً لعدم تناول هذا الموضوع. ومن ثم، يمكن استخلاص ما يلي من هاتين الدراستين عن مختلف الإستراتيجيات التشريعية السالف ذكرها:

الضوابط

الضوابط عرض وطلب، والغرض منها هو الحد من «طلب» الأحزاب الحصول على الموارد من جهة وكيفية «عرض» هذه الضوابط من جهة أخرى. وهناك إجراءان معتادان بشأن جانب الطلب لاحتواء «سباق الأسلحة» الانتخابية؛ هما: تقييد مصروفات الحملة الانتخابية، وتقييد الدعاية السياسية مدفوعة الأجر في الإذاعة والتليفزيون، سواء في أثناء الانتخابات أو في الفترة التي بينها. ومن جهة الدعم، يمكن حظر المساهمات: التي تتجاوز سقفاً معيناً، أو المتحصل عليها من مصادر أجنبية، أو من منظمات وليس أفرادا مستقلين. وينبغي أن تكون هناك موافقة سياسية واسعة على هذه القيود، وأن يتم إنفاذها بشكل فعال وتجنب الالتفاف عليها بشكل منتظم من خلال «طرق المحاسبة المبتكرة».

الدعم الحكومي

يعتبر الدعم الحكومي للأحزاب السياسية غير مرغوب فيه على نطاق كبير ومن الممكن أن يلحق الضرر إذا اتكلت عليه الأحزاب ولم تسع إلى الحصول على موارد للدخل من مؤيدين متطوعين. ومن زاوية أخرى، يمكن أن يؤدي الدعم الحكومي إلى حد ما إلى تمهيد الساحة بشكل أكبر بين الأحزاب ودعم دورها العام الأساسي. ويُنظر، غالبا، إلى الدعم «العيني» على أنه أجدى من الدعم «النقدي». ويمكن أن تكون المساعدات العينية في شكل تخصيص وقت لإذاعة الحملة الانتخابية مجانا في وسائل الإعلام الحكومية، وتوزيع الأدبيات الانتخابية مجاناً، واستخدام المباني الحكومية لعقد الاجتماعات وغير ذلك من المساعدات. ويمكن تقديم المساعدات النقدية بطريقة غير مباشرة ومن ذلك الإعفاءات الضريبية أو تخفيض الضريبة على الدخل في حالة التبرعات؛ وفي حالة تقديم دعم مباشر، يمكن ربط المساعدات المالية التي تزيد على حد أدنى معين بحجم العضوية في الحزب أو رسمها لتشجيع الدعم التطوعي. ويستخدم الدعم أيضا حافزاً للممارسة الجيدة في الجوانب الأخرى المتعلقة بالنشاط الحزبي مثل اختيار المرشح.

الشفافية

يلف الغموض في كثير من البلدان، تفاصيل الموارد المالية للأحزاب، ولا تكون معروفة إلا في أضيق الدوائر الداخلية للحزب. ومع ذلك، تعد الشفافية هنا كما هي

في أي مجال آخر أمرا أساسياً لكسب ثقة الشعب. ويعتمد التنظيم الفعال عليها، ولا يُقبل أي دعم مالي من قبل الشعب بدونها. وتعني علانية الحسابات أن يكون بمقدور أعضاء الحزب، وكذلك الأحزاب المنافسة، المساهمة في الإنفاذ بفاعلية أكبر. وهذا مثال جيد للمبدأ القائل بأن المساءلة الفعالة يمكن تحقيقها بشكل أفضل عن طريق المزج بين المساءلة «الأفقية»، أمام جهة إنفاذ متخصصة، والمساءلة «الرأسية»، أمام الناس كافة.

ومن المفيد في ختام هذه المناقشة حول تمويل الأحزاب أن نورد هنا مثالين من تقاريرنا البرلمانية، يوضحان مزيجاً من كل الإستراتيجيات البرلمانية سابقة الذكر. فعلى سبيل المثال، أدخل التعديل الدستوري عام ٢٠٠١ في اليونان النص الصريح التالي بشأن تمويل الأحزاب والانتخابات:

> «يحق للأحزاب السياسية تلقي الدعم المالي من الدولة لتغطية مصروفات الانتخابات ومصروفات الأنشطة، وفقا لما ينص عليه القانون. ويحدد القانون ضمانات الشفافية التي تتعلق بمصروفات الانتخابات، بشكل عام، والإدارة المالية للأحزاب السياسية، ولأعضاء البرلمان والمرشحين لشغل كل الدرجات في مناصب الحكومة المحلية. ويضع القانون الحد الأقصى لمصروفات الانتخابات، ويجوز أن يحظر أشكالا معينة من الدعاية قبلها، ويحدد الشروط التي بموجبها يعد أي إخلال بالأحكام ذات الصلة سببا لسحب العضوية البرلمانية بمبادرة من الهيئة الخاصة المنصوص عليها في المادة التالية. وتتولى مراجعة مصاريف الانتخابات الخاصة بالأحزاب السياسية ومرشحي البرلمان هيئة خاصة يشارك فيها كبار المسؤولين في القضاء، وفقا لما ينص عليه القانون. (الفقرة ٢ من المادة ٢٩)».

ووفقا للتعديل الدستوري، لا تحدد المادة السابقة سوى المبادئ الأساسية للتشريع في هذا المجال. ولمزيد من التفاصيل حول تشريع سارٍ، نورد وصفًا لقانون سنة ٢٠٠٤ الذي أصدره البرلمان الكندي:

> «حتى عام ٢٠٠٤، لم يكن مطلوبا سوى من المرشحين والأحزاب السياسية الإفصاح لرئيس جهاز الانتخابات عن مصادر التمويل وحجم التبرعات التي يحصلون عليها. وقد اتسع الآن الالتزام

بالإبلاغ عن مصادر التمويل ليشمل كل المشاركين السياسيين، بمن فيهم المرشحون، والأحزاب السياسية، واتحادات المناطق الانتخابية، والمنافسون للقادة، والمنافسون على الترشيح. ويتعين الآن على كل المشاركين السياسيين أن يفصحوا عن أية تبرعات تتعدى ٢٠٠ دولار... وقد تغير الآن مصدر التبرعات السياسية المحتملة. ففي الماضي، كانت تقدم من قبل أفراد أو شركات أو اتحادات أو غير ذلك من المنظمات ولم يكن هناك حد أقصى لحجمها. أما الآن مع بعض الاستثناءات الطفيفة، فلا يُسمح بتقديم أي تبرعات مالية إلا من قبل مواطنين مقيمين بشكل دائم في الدولة إلى الأحزاب الرسمية أو للمنافسين للقادة. وينبغي ألا يتعدى الحد السنوي للتبرعات مبلغ ٥٠٠٠ دولار.

ولتعويض الخسارة المادية للأحزاب الرسمية بسبب التغيرات في مشروعية الجهات المانحة، يتم الآن تقديم منحة سنوية لها بمبلغ ١,٧٥ دولار لكل صوت حصل عليه الحزب في الانتخابات العامة السابقة (ويتم تعديل هذا المبلغ لمواكبة التضخم في الأسعار)، شريطة أن يكون الحزب قد حصل على ٢٪ من الأصوات الصحيحة على المستوى الوطني أو ٥٪ من أصوات الدوائر الانتخابية التي خاض فيها مرشحوه الانتخابات. وتخصص هذه النسبة لتكون عائدا محايدا لأنه من المعتقد أن الأحزاب السياسية القوية من الناحية المالية تسهم في سلامة العملية الانتخابية. وقد أضافت هذه التغيرات أيضا حافزا لتشجيع الأفراد على التبرع عن طريق مضاعفة حصة التبرع السياسي للفرد التي تستحق خصما بنسبة ٧٥٪ على الضريبة، من ٢٠٠ إلى ٤٠٠ دولار».

قراءات إضافية على شبكة الإنترنت حول تمويل الأحزاب:

Austin, R. and Tjernström, M. (eds) (2003). Funding of parties and election campaigns. International IDEA
<http://www.idea.int/publications/funding_parties/upload/full.pdf>

Bryan, S. and Baer, D (eds.) (2005). Money in politics: a study of party financing practices in 22 countries. National Democratic Institute.

http//:www.accessdemocracy.org/library/1848_polpart

International IDEA (2005). Political finance database
<http://www.idea.int/parties/finance/db/>

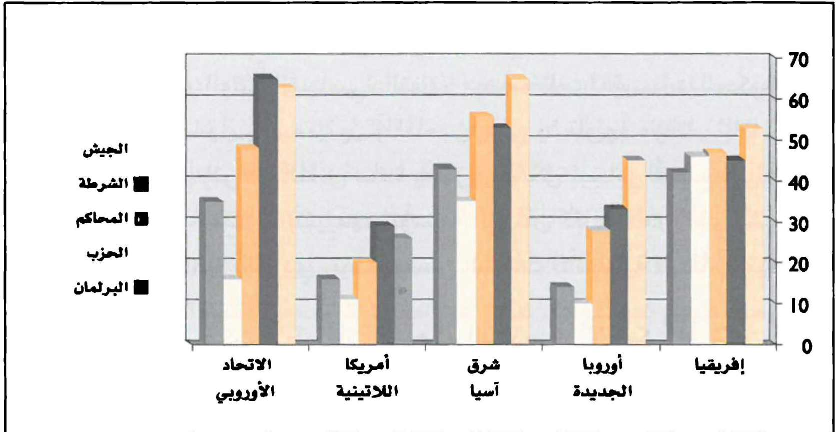
Johnston, M. (2005). Political parties and democracy in theoretical and practical perspectives: political finance policy, parties, and democratic development. National Democratic Institute
<http://www.accessdemocracy.org/library/1949_polpart_johnston_ 110105.pdf>
Moneyandpolitics.net. <http://www.moneyandpolitics.net/>

متابعة الرأي العام

من الأمور التي يمكن أن تسهم في مساءلة البرلمانات، التقييم المنتظم لموقف الشعب عن طريق إجراء استطلاعات للرأي، رغم أن هذه الاستطلاعات لا تجري بأسلوب منهجي سوى في عدد ضئيل من البرلمانات. ولإجراء هذا التقييم، نعتمد غالبا على نتائج الاستبيانات «الباروميترية» الإقليمية (مثل الباروميتر الخاص بدول أمريكا اللاتينية، والباروميتر الأفريقي، إلخ.). وتؤكد تلك الاستبيانات الاستنتاج الذي أشرنا إليه من قبل، وهو أن البرلمان كمؤسسة لا يلقى تقديرا كبيرا من الشعب رغم وجود تباينات على المستوى الإقليمي كما يوضح الشكل (٥-١). فعلى سبيل المثال، في حالة دول الاتحاد الأوربي، التي تحتفظ بإحصائيات تبين نتائج هذه الاستبيانات منذ زمن طويل، نلاحظ انخفاضا واضحا في الثقة في البرلمانات خلال الفترة من منتصف الثمانينيات من القرن العشرين حتى أواخر التسعينيات (انظر، على سبيل المثال، المرجعين التاليين:

Suzan J. Pharr and Robert D. Putnam eds., Disaffected Democracies, Princeton, 2000; Suzan Hattis Rolef, Trust in Parliaments - Some Theoretical and Empirical Findings,unpublished manuscript, The Knesset, Israel, 2005.

الشكل ٥-١: الثقة في المؤسسات الوطنية: المؤشرات على المستوى الإقليمي



ملحوظة: توجد المؤشرات والأرقام الإقليمية الخاصة بكل دولة على حدة، ملخصة في جدول ضمن دراسة أجراها المعهد الدولي للديمقراطية والمساعدة الانتخابية في ستوكهولم، بالسويد،IDEA ، (عام ٢٠٠٥) تحت اسم «عشر سنوات من دعم الديمقراطية في جميع أنحاء العالم» Ten Years of Supporting Democracy Worldwide، الصفحات ٦٣-٦٤. وقد أخذت المؤشرات الإقليمية في الجدول ٥-١ السابق من ذلك المصدر وتم تجميعها من الاستبيانات البارومترية من كل إقليم. ويقصد بالثقة كل من «الثقة التامة أو بعض الثقة» في مقابل «الثقة القليلة أو عدم الثقة» و«لا أعرف». ويعني لفظ «الحزب»، الحزب الحاكم.

وقد أخذت الإحصائيات الخاصة بالاتحاد الأوروبي من «البارومبتر الأوروبي-٦١: استطلاع للرأي العام في الاتحاد الأوروبي» من المصدر التالي: European Commission (2004), Eurobarometer 61: Public Opinion in the European Union, page 10, at <http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb61/eb61_en.pdf>

وتم اختيار البارومبتر الأوروبي رقم (٦١)، وليس أي بارومبتر لاحق، لكي يتفق بقدر الإمكان مع السنوات التي أخذت عنها عينات من مناطق أخرى؛ حيث تم جمع بيانات الاستطلاع الأساسية في أفريقيا عامي ٢٠٠٢-٢٠٠٣؛ وفي أوروبا الجديدة عامي ٢٠٠٤-٢٠٠٥؛ وفي شرق آسيا من عام ٢٠٠١ حتى ٢٠٠٣؛ وفي أمريكا اللاتينية عام ٢٠٠٣؛ وفي الاتحاد الأوروبي ربيع ٢٠٠٤. ويُستخدم لفظ «الحزب» هنا ليدل على الجمع أي «الأحزاب السياسية». ويعني لفظ «المحاكم»، نظام القضاء أو النظام القانوني. وتمثل الأرقام إجابات المستطلع رأيهم بما يلي «أميل إلى الثقة» و«أميل إلى عدم الثقة» و«لا أعرف».

البلدان والأقاليم التي يشملها الجدول:

أفريقيا (١٥ دولة): مالي، تنزانيا، مالاوي، موزمبيق، ليسوتو، بوتسوانا، غانا، أوغندا، ناميبيا، كينيا، زامبيا، السنغال، جنوب أفريقيا، جزر الرأس الأخضر (كيب فيرد)، نيجيريا.

أوروبا الجديدة (١١ دولة): إستونيا، المجر، ليتوانيا، ورمانيا، بولندا، لاتفيا، سلوفاكيا، سلوفانيا، جمهورية الشيك، بلغاريا، روسيا.

شرق آسيا (٨ دول): الصين، تايلاند، منغوليا، الفلبين، كوريا، اليابان، هونغ كونغ، تايوان.

أمريكا اللاتينية (١٧ دولة): البرازيل، أوروغواي، شيلي، كولومبيا، كوستاريكا، فنزويلا، هندوراس، بنما، المكسيك، السلفادور، باراغواي، الأرجنتين، بيرو، نيكاراغوا، بوليفيا، الإكوادور، غواتيمالا.

الاتحاد الأوربي (١٥ دولة): استراليا، بلجيكا، الدنمارك، فنلندا، فرنسا، ألمانيا، اليونان، ارلندا، إيطاليا، لوكسمبورغ، هولندا، البرتغال، أسبانيا، السويد، المملكة المتحدة. وتستبعد هذه الأرقام الدول التابعة للاتحاد الأوروبي الموسع، التي أصبحت أعضاء فيه منذ الأول من أيار/مايو عام ٢٠٠٤.

ويتعين توخى الحذر عند تفسير كل الأرقام الواردة في الجدول لأسباب عدة: أولا، أنها تخفي الاختلافات الكبيرة بين كل دولة على حدة داخل كل إقليم، كما يوضح تفصيل الأرقام. ثانيا، يتعذر على الكثير من المستطلع رأيهم، ولاسيما الأقل حظا من التعليم أو الوعي السياسي، التمييز بين مختلف المؤسسات الحكومية، أو بين سجل زعماء سياسيين معينين والمناصب التي يشغلونها مؤقتا. ثالثا، تشير استطلاعات الرأي إلى أن الناس عادة ينظرون بشكل إيجابي أوضح إلى ممثلي دوائرهم الانتخابية مقارنة بتقييمهم لمؤسسة البرلمان ككل؛ الأمر الذي يشير إلى أهمية المكان والتواصل الفردي بوصفهما من السمات الأساسية للنظام النيابي.

ورغم ذلك، لا يمكن الإطمئنان إلى هذه النتائج؛ إذ لا يمكن أن تكون مفيدة لسلامة الديمقراطية ما دامت المؤسسة النيابية الأساسية لا تحظى بتقدير كبير بالمقارنة بغيرها. ومع ذلك، ثمة اختلاف بين علماء السياسية الذين يحاولون تفسير تلك النتائج من جهة السبب الدقيق وراءها. وفي دراسة تم إعدادها لمجموعة العمل بالاتحاد البرلماني الدولي، توضح مارتا لاجوس، العضوة بالمجموعة وفي فريق المقياس البارومتري لدول أمريكا اللاتينية في الوقت ذاته، ضرورة النظر إلى مسألة الثقة في البرلمان في إطار الثقة في المؤسسات العامة بشكل أعم. وبالنسبة إلى أمريكا اللاتينية، يعتبر الاطمئنان أو الثقة خاصية نمطية تتحقق من خلال العلاقات الشخصية الحميمة وليست خاصية لتفاعلات اجتماعية أوسع نطاقا أو لمؤسسات سياسية عامة لا يمكن التنبؤ بنتائجها. «فالمجتمع لا ينظم نفسه في تفاعل مفتوح مع الأطراف الغريبة وإنما بالأحرى في مجموعات مغلقة في مجال يمكن الوصول إليه... وتوجد الثقة في مجتمع أمريكا اللاتينية داخل التكتلات في المجتمع وليس فيما بينها». وفي ضوء هذا التحليل، يبدو البرلمان نفسه في شكل كتلة أخرى مغلقة، لا يُنظر إلى أنشطتها على أنها متصلة بالمجتمع الأوسع نطاقا. «والآن، يتعين أولا أن تثبت القوانين التي يقرها البرلمان مدى جدواها بالنسبة إلى المجتمع بصفة عامة، وأن تنص على قواعد يكون الجميع أمامها سواسية، قبل أن يصبح البرلمان مؤسسة شرعية بالكامل بالنسبة إلى غالبية الناس». ومن ثم، فإن أحد التحديات التي تواجه الديمقراطية على نطاق أوسع هو كيفية التغلب على أزمة عدم الثقة بين مختلف التكتلات الاجتماعية، بما في ذلك تلك التي يشكلها البرلمان بنفسه.

ولا يعزو كل المحللين نفس درجة الأهمية إلى عدم وجود ثقة اجتماعية بشكل عام عند تفسيرهم تدنى مستويات من الثقة في البرلمان، على الأقل فيما يتعلق

بعض الأقاليم. فعلى سبيل المثال، يرى ريتشارد روز، العضو في فريق المقياس البارومتري الأوروبي، أنه فيما يتعلق بالدول الاشتراكية السابقة في أوروبا الشرقية، فإن السبب الأساسي في ذلك يرجع إلى تقييم الشعب للأداء المؤسسي وسلوك أعضاء البرلمانات أنفسهم (انظر، على سبيل المثال، دراسة أعدها ويليام ميشلر وريتشاد روز تحت عنوان «ما الآثار السياسية للثقة؟»، المصدر: William Mishler and Richard Rose, What are the political consequences of trust?, Centre of the Study of Public Policy, University of Aberdeen). وعندما يتعلق الأمر بالدول الديمقراطية الراسخة، فليس ثمة شواهد تذكر عن حدوث تراجع في الثقة الاجتماعية يضاهي التراجع بين الناس العاديين في مكانة البرلمانات. وتبدو التغيرات الاجتماعية الأخرى في معظم الدول الصناعية المتقدمة أكثر أهمية. ومع زيادة تفكك النظم الاجتماعية، يصعب وضع تشريعات دون إثارة عداء جماعة (أو جماعات) أقلية قوية، ومن ثم، تضعف القاعدة الاجتماعية الراسخة للأحزاب. كما أصبحت المواقف تجاه السلطة أقل تفاوتاً، ويتم الكشف عن أوجه القصور في السلطة على نطاق أوسع. وفي الوقت نفسه، وضعت عملية العولمة بعض القوى التي تؤثر في رفاهة المواطنين بعيدا عن أيدي المؤسسات السياسية الوطنية. وكل هذه العوامل ساهمت في تراجع ثقة الشعب على نحو ما سلف.

بإمكان البرلمانات أن تؤثر في الرأي العام

مهما كانت الاختلافات بين أقاليم العالم، يمكن استنتاج نتيجة واحدة عامة تنطبق عليها جميعا؛ وهي، أن بعض العوامل التي تؤثر على مستويات ثقة الناس في البرلمانات يمكن إرجاعها إلى العمليات الاجتماعية الأوسع نطاقا التي لا تتحكم فيها البرلمانات نفسها بشكل مباشر. ومع ذلك، مازال بمقدور البرلمانات تكثيف جهودها لتحسين صورتها بين الناس. وقد تم إدخال الكثير من التغييرات والابتكارات التي أوضحناها في الفصول السابقة، لجعل البرلمانات أكثر تمثيلا للشعب وشفافية وزيادة إمكانية الوصول إليها، استجابة للمخاوف المتعلقة بثقة الشعب، وأحيانا للانتقادات التي كشفت عنها استطلاعات الرأي. وثمة شواهد أيضا على أن الإصلاحات التي أجريت في برلمانات معينة ساهمت فى تحسين صورتها في عيون الشعب. وعلى سبيل المثال، أعلن البرلمان السويدي عن حدوث تحسن طفيف مؤخرا في دعم الشعب له، وأوضح أنه، نتيجة لأعمال البرلمان على

مدى عشر سنوات لزيادة انفتاحه وشفافيته، «يشعر كثير من الناس أنه قد أصبح من السهل الاتصال به (أكثر مما كان يحدث في الماضي)، وزاد اهتمام الناس بمعرفة مزيد من المعلومات عنه». وأعلن البرلمان التركي أنه، نتيجة للمبادرات التي تمت مؤخرا لجعل البرلمان أكثر انفتاحا ويسهل الوصول إليه، «زادت مصداقيته بين المؤسسات العامة من الدرجة العاشرة إلى الرابعة».

وتوضح هذه الأمثلة أن من الممكن زيادة ثقة الناس في البرلمان كمؤسسة. وتشير أيضا إلى أن مكانة البرلمانات تزيد بشكل كبير إذا بادرت بنفسها إلى إجراء استطلاعات للرأي بطريقة نمطية كل فترة لمساعدتها على تعرف موقف ناخبيها تجاهها وأيضا لتقييم الأثر العام للتحسينات الديمقراطية التي أدخلتها بالفعل بغية إخضاع نفسها للمساءلة.

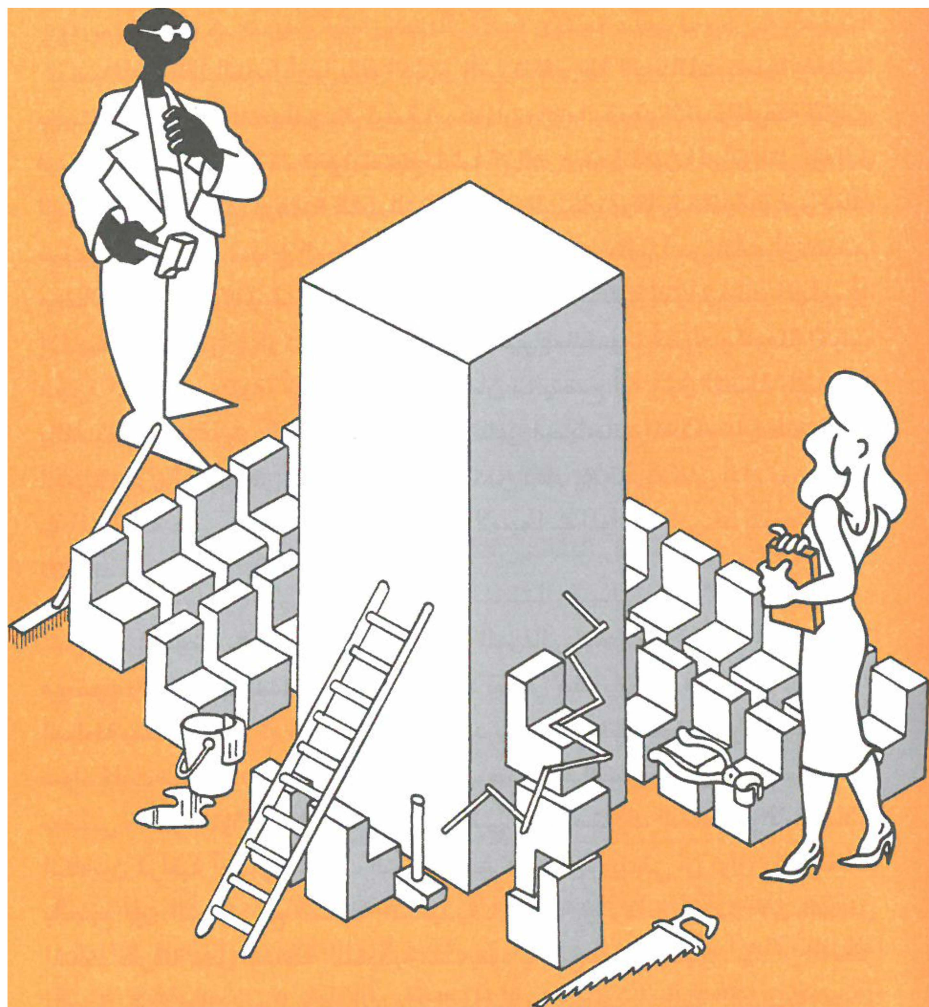
قراءات إضافية على شبكة الإنترنت حول نتائج الاستبيان الخاص بالبرلمانات:

Afrobarometer <http://www.afrobarometer.org/>
Bratton, M, Chu, Y-H, Lagos, M & Rose, R (2005(. The people's voice: trust in political institutions, in Ten years of supporting democracy worldwide. International IDEA
<http://www.idea.int/publications/anniversary/upload/Inlay_senttoprint_30May05.pdf>

Centre for the Study of Public Policy, University of Aberdeen
<http://www.abdn.ac.uk/cspp/>

East Asia Barometer <http://eacsurvey.law.ntu.edu.tw/>

Eurobarometer <http://europa.eu.int/comm/public_opinion/index_en.htm>
Latinobarometer <http://www.latinobarometro.org/>



٦. برلمان فعال (١): على المستوى الوطني

سيتناول هذا الفصل وما يليه الطرق التي تنظم بها البرلمانات عملها بفعالية بحيث تتمكن من أداء مهامها الرئيسة. ورغم أن «الفعالية» قد لا تبدو للوهلة الأولى قيمة ديمقراطية مميزة، فإنها تصبح حتما كذلك عندما تكون المهام التي يؤديها البرلمان من تشريع، ورقابة على السلطة التنفيذية، ورقابة مالية، وغير ذلك ضرورية من أجل نجاح العملية الديمقراطية. ولا تستطيع البرلمانات أن تخدم مصالح الناخبين كما ينبغي إذا لم تتوفر لها الموارد الكافية للقيام بتلك المهام، أو إذا بددت تلك الموارد أو استخدمتها بطريقة غير فعالة. وما قد يبدو للوهلة الأولى مجرد اعتبارات «فنية» أو «إجرائية»، سرعان ما يتضح أنه وثيق الصلة بالنتائج، بالنسبة إلى التشريع والنفقات المالية التي تلبي احتياجات المجتمع. وينطبق نفس الشيء بدرجة أكبر على فعالية البرلمان، ويكمن ذلك في قدرته على أداء دوره المهم في المحافظة على سلامة الوطن وتعزيزها، لاسيما في المواقف التي قد يتعرض فيها للتهديد.

وقبل الخوض في تناول مسألة فعالية البرلمان يجدر بنا أولاً أن نتطرق إلى موضوع «السلطة». وللسلطة مدلولات عدة؛ نكتفي هنا بإيراد اثنين منها، أولهما، السلطة بمعنى «القدرة» capacity، ويقصد بها امتلاك الحقوق والموارد القانونية، سواء كانت مالية أو بشرية أو تنظيمية، للقيام بالمهام الضرورية. وثانيهما، السلطة بمعنى «القوة المؤثرة» relational، ويعني ذلك امتلاك السلطة والاستقلال الكافيين لمراقبة أعمال الجهات التنفيذية بشكل فعال. وينبغي أن توازن البرلمانات بالطبع بين التعاون مع السلطة التنفيذية المنتخبة والرقابة عليها؛ لأن التدخل المتعمد لعرقلة عمل السلطة التنفيذية قلما يعود بالنفع على الجمهور. بيْد أن الخطر المحدق في الأوقات الحالية هو الهيمنة الطاغية من جانب السلطة التنفيذية، سواء بسبب عدم قدرة البرلمان على ممارسة سلطاته أو إحجامه عن ممارستها.

وثمة اختلافات واضحة بالطبع بين النظام الرئاسي والنظام البرلماني، فالأول يمتاز بالفصل الواضح بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. وكان من سمات بعض النظم الرئاسية في السابق عدم قدرة الرئيس المنتخب على تطبيق برنامجه التشريعي نظراً لاحتفاظه بأغلبية الأصوات في الكونغرس لفترات مؤقتة، كما حدث

في أمريكا اللاتينية على سبيل المثال. ومع ذلك، لا تستطيع السلطة التشريعية الواهنة أو غير الفعالة أن تخدم الديمقراطية حتى في هذه الحالة. وقد انتهى استبيان مقارن حول إحلال الديمقراطية في الدول التي انتهى فيها النظام الشيوعي إلى أن ما يحدد مستوى إحلال الديمقراطية وجودته في بلد ما ليس نوع النظام الدستوري (سواء كان رئاسياً، أو «شبه رئاسي»، أو برلمانياً)، وإنما سطوة وفعالية السلطة التشريعية. ويرجع ذلك إلى أن السلطة التشريعية القوية هي بمثابة أداة رقابية ذات ثقل كبير على السلطة التنفيذية كما تمثل حافزا أقوى لبناء الأحزاب. كما خلص الاستبيان إلى أن: «قوة السلطة التشريعية الوطنية قد تكون أحد المفاتيح المؤسسية لإحلال الديمقراطية وقد تكون في بعض الأحيان المفتاح الوحيد»، «... وفي الدول التي تتسم فيها السلطة التشريعية بالضعف، ينبغي على أنصار الديمقراطية أن يعطوا أولوية قصوى للإصلاحات الدستورية التي تهدف إلى تقوية شوكتها».
(M. Steven Fish, 'Stronger Legislatures, Stronger Democracy, Journal of Democracy, 17.1, Jan. 2006, pp.5-20)

وسيتناول هذا الفصل العناصر التي تؤدي إلى إيجاد برلمان قوي وفعال من حيث: التسهيلات البرلمانية والتنظيم الذاتي، وسبل الارتقاء بالإجراءات التشريعية؛ والرقابة الفعالة على السلطة التنفيذية؛ وإجراءات الرقابة على الموازنة والنواحي المالية. ثم يتناول أخيرًا الدور الأشمل للبرلمان في تعزيز التكامل الوطني من خلال الإجراءات الديمقراطية.

التسهيلات البرلمانية والتنظيم الذاتي

تشير جميع الأدلة، بما فيها تلك الواردة في التقارير التي قدمتها البرلمانات في إطار هذه الدراسة، إلى أن ثمة فجوة كبيرة بين الدول المتقدمة والنامية في الموارد والتسهيلات المتاحة للبرلمانات. وهذا ليس مستغرباً بالنظر إلى ضعف الموازنات في الدول النامية فضلا عن الاحتياجات التنموية الأخرى التى تثقل على كاهلها. ومع ذلك، تقلق هذه المسألة أعضاء البرلمان أنفسهم بدرجة كبيرة.

وأما البرلمان الذي يتاح له قدر كافٍ من الموارد، كما هي الحال في الدول المتقدمة، فيتوافر فيه:

- طاقم من الخبراء يقدم الدعم بصورة محايدة لأعضاء البرلمان في شتى أنشطته.
- مكتبة شاملة ومركز معلومات.
- مكاتب للأعضاء، كل منها مزود بطاقم السكرتارية وفريق البحث الخاص به.
- تخصيص تسهيلات لأحزاب المعارضة الرئيسة.

وتعاني معظم الدول النامية من قلة هذه التسهيلات والموارد والعاملين ممن تتوفر لديهم الخبرة المناسبة. وحتى في بلد كبير مثل جنوب إفريقيا، رغم تطور الخدمات البرلمانية بشكل كبير منذ عام ١٩٩٤ (على سبيل المثال، زاد عدد طاقم عمل اللجان من ١٠ أفراد إلى ١٦٩)، لا يزال أعضاء البرلمان يقولون إن قلة عدد المعاونين ونقص مهاراتهم من العوائق التي تحول دون فعالية أدائهم».

وإذا افتقرت البرلمانات إلى القدرة بسبب ضعف الموارد، فإن ذلك سيؤثر حتماً في توازن السلطة مع الجهات التنفيذية، وستصبح الرقابة البرلمانية أقل دقة؛ وسيعتمد أعضاء البرلمان في استقاء معلوماتهم على الموظفين الحكوميين الذين يدينون بالولاء في المقام الأول إلى السلطة التنفيذية؛ وقد تتجاهل الحكومة البرلمان تماماً عند وضع السياسات والتشريعات. ومن ثم، إذا رأى الشعب أن البرلمان أقل جدوى بالنسبة إليه، أو لم يفهم الدور الذي يضطلع به؛ فقد يؤثر ذلك بدوره في قدرة البرلمان على المطالبة بموارد إضافية من الموازنة الوطنية المحدودة أصلاً.

وقد وضعت العديد من البرلمانات إستراتيجيات لتعويض النقص في الموارد، من بينها:

- تدريب أعضاء البرلمان أنفسهم بشكل أكثر فعالية، وتشجيعهم على التعمق في خبايا العمل البرلماني؛
- الاستعانة بصورة أوسع وأكثر منهجية بخبراء في مختلف الميادين من المجتمع المدني والوسط الأكاديمي، لدعم عمل لجان البرلمان وشُعبه المختلفة؛
- وضع برامج داخلية للتدريب؛
- توفير تسهيلات عبر شبكة الإنترنت لتعزيز القدرات البحثية والمعلوماتية للبرلمان، بما في ذلك توفير مكتبة.

ومن المجالات التي يمكن أن يكون للمساعدات الخارجية أثر كبير فيها بالبلدان الديمقراطية الناشئة إعداد برامج لبناء قدرات أعضاء البرلمان ومعاونيهم. ويحظى هذا المجال حالياً بدعم من منظمات مثل الاتحاد البرلماني الدولي والعديد من الوكالات الدولية للتنمية (انظر الفصل الثامن). ومع ذلك، ينبغي ألا يُنظر إلى هذه الأنماط من المساعدات الخارجية بوصفها بديلا عن الحصول على تمويل كافٍ بصورة مستمرة من الموازنة الوطنية. وقد أوضحت دراسة أجراها الاتحاد البرلماني الدولي عام ١٩٩٩ حول تكاليف البرلمان أن من ضمن ٥٢ برلماناً شملتها الدراسة، تتراوح حصة البرلمان في موازنة الدولة بين ٠,٠١٪ (في الدنمارك) و١,٦٪ (في اليونان). ونظراً إلى الدور المهم الذي تلعبه البرلمانات، لا يمكن اعتبارها من المؤسسات باهظة التكاليف.

استقلال البرلمانات

مهما كان مستوى الموارد وطاقم العمل المتاح للبرلمان، فقد أصبح من المستقر عليه على نطاق واسع الآن ضرورة أن يكون البرلمان مستقلا عن السلطة التنفيذية من حيث إدارة شؤونه، والتحكم في جدوله الزمني وقدرته على دعوة أعضائه إلى حضور الجلسات الاستثنائية متى استدعت الظروف ذلك. وتعد هذه المسألة أحد الجوانب التي يتجلى فيها بوضوح كبير الاختلاف بين النظامين الرئاسي والبرلماني. ففي النظام الرئاسي قد يتجسد التحدي المعتاد في تحقيق تعاون فعال بين السلطتين التشريعية والتنفيذية؛ أما في النظام البرلماني فيتجسد التحدي في تحقيق استقلال تنظيمي أقوى لكل منهما عن الأخرى.

ولكن، ما الذي يستلزمه «الاستقلال» البرلماني بالتحديد؟ تضمن تقرير أعده «اتحاد الأمناء العامين للبرلمانات» Association of Secretary Generals of Parliament في عام ١٩٩٨ تعريفا للفظ «الاستقلال» في هذا السياق، بأنه «عدم اعتماد البرلمانات على السلطة التنفيذية وعدم تبعيتها لها فضلا عن إمكانية تحرر البرلمان ولو جزئيا على الأقل من قواعد القانون العادي واتباع لوائح تخصه» ويشير التقرير إلى أن «معظم الدول تعترف رسمياً بمبدأ استقلال البرلمان في نصوص الدستور... التي تتناول موضوع الفصل بين السلطات». وخلص التقرير إلى الاتجاه العام نحو زيادة تفعيل هذا المبدأ في الواقع العملي. انظر:
(Michel Couderc, 'The principle of parliamentary autonomy', Constitutional and Parliamentary Information, No. 176, 1998)

ويرتبط تحقيق مبدأ استقلال البرلمان في الواقع العملي بعدد من الجوانب المختلفة، كما جاء في التقرير الذي قدمه البرلمان السلوفاكي في إطار هذه الدراسة. وتتمثل هذه الجوانب في:

- مسؤولية البرلمان عن طاقم العمل الخاص به؛
- تحكم البرلمان في موازنته؛
- تحكم البرلمان في عمله.

وسنتناول فيما يلي كل جانب على حدة.

مسؤولية البرلمان عن طاقم العمل الخاص به

أكدت التقارير التي قدمها البرلمانان الهندي والكندي على التوالي على أهمية استقلال العاملين في البرلمان عن الخدمة المركزية العامة أو المدنية:

> الهند: «لكي يتمكن البرلمان من القيام بمهامه بفاعلية في إطار الفصل بين السلطات، من الضروري أن تكون له سكرتارية مستقلة. ولتحقيق الهدف الأساسي المتمثل في ضمان تطبيق مفهوم المساءلة التنفيذية والإدارية أمام البرلمان، نصت المادة ٩٨ من الدستور الهندي على وجود سكرتارية منفصلة ومستقلة لمجلسي البرلمان».

> كندا: «تعد فعالية البرلمان دون شك انعكاساً للآليات والموارد التي تضمن استقلاله. وقد ورد النص على استقلال عمل البرلمان الكندي في الدستور والتشريعات التي كفلت لكل من مجلسي الشيوخ، والعموم، ومكتبة البرلمان الاستعانة بطاقم عمل محايد منفصل عن الجهاز الحكومي.... وإذا كان من الجائز أن ينتقل الموظفون الحكوميون في الجهاز الحكومي من إدارة إلى أخرى خلال ترقيهم في عملهم المهني، فإن أفراد طاقم العمل البرلماني يبنون مستقبلهم المهني من خلال خدمة البرلمان كل في موقعه».

ويصادف هذا النموذج للعمل البرلماني المحترف الذي يتميز بهيكل تنظيمي ومهني خاص به قبولا واسعاً في النظم البرلمانية والرئاسية على حد سواء. إذ وفقا لهذا النموذج يعد العمل في البرلمان نشاطًا مميزا، تحظى فيه مبادئ الحياد

والمواءمة المهنية بأهمية خاصة، بالنظر إلى المنافسة بين الأحزاب. ويتطلب استقلال البرلمان كذلك إقامة مجلس قانوني مستقل مهمته تقديم المشورة لأعضاء البرلمان تجاه الأبعاد القانونية لسياسة الحكومة والصياغة التشريعية. وفي الكنيست الإسرائيلي، على سبيل المثال، توجد إدارة تتولى تقديم الخدمات القانونية وتتناول مختلف الجوانب القانونية الخاصة بالعمل البرلماني.

تحكم البرلمان في موازنته

يتمثل الجانب الثاني من جوانب استقلال البرلمان في تحكمه في موازنته. وقد تم التأكيد على أهمية هذا الجانب في بيان مبادئ حول العلاقات بين البرلمان والسلطة التنفيذية صدر خلال حلقة دراسية إقليمية أقامها الاتحاد البرلماني الدولي حول البرلمان وإجراءات وضع الموازنة:

> «طبقا للمبدأ الأساسي للفصل بين السلطات، يجب أن يكون البرلمان هو المسؤول وحده عن وضع موازنته الداخلية، على أن يقدمها لاحقاً للسلطة التنفيذية لتدمجها في الموازنة الوطنية. ولا يجوز للسلطة التنفيذية أن تقرر مدى ملاءمة الموارد التي يطلبها البرلمان لأداء مهامه من عدمها». (تقرير عام مقدم من السيد لاهو توري (مالي)، المقرر العام، باماكو (مالي)، ١-٣ من تشرين الثاني | نوفمبر ٢٠٠١).

وثمة تطبيقات متنوعة لهذا المبدأ في الواقع العملي. فمن ناحية، هناك برلمانات، كالبرلمان الفرنسي، يمكن وصف استقلالها المالي بأنه «مطلق، من حيث الطريقة التي يتم بها وضع الموازنة فضلاً عن عملية التصويت وتنفيذ الإجراءات». ومن ناحية أخرى، هناك عدد من البرلمانات الجديدة، لاسيما في إفريقيا، وصفها «اتحاد الأمناء العامين للبرلمانات» في تقريره بأن لديها «تطلعات مشروعة» للخروج من الإشراف الحكومي، وخاصة وزارة المالية.

تحكم البرلمان في عمله

من الجوانب التي تتعلق أيضاً باستقلال البرلمان تحكّمه في تنظيم جميع أعماله، وتوزيع الوقت عليها وكذلك على مختلف الشّعب البرلمانية. وفي النظام البرلماني التقليدي في وستمينستر، كان تنظيم عمل البرلمان يتم من خلال ترتيبات

غير رسمية بين «زعيم المجلس» Leader of the House (وهو وزير في الحكومة) وقادة المعارضة والمسؤولين الحزبيين المعنيين بحشد الأعضاء في البرلمان. وتأخذ هذه الترتيبات الآن طابعا رسميا تمخض عن تشكيل لجنة تتولى تنظيم شؤون البرلمان، يتم فيها تمثيل كل الطوائف السياسية ويرأسها رئيس البرلمان. فعلى سبيل المثال، نُقلت مؤخراً رئاسة اللجنة المسؤولة عن تنظيم شؤون برلمان ساموا من رئيس الوزراء إلى رئيس البرلمان. ووفقا لهذا النوع من الترتيبات، تقلّص دور «زعيم المجلس»، إن وجد، بحيث أصبح يعنى «زعيم الشؤون الحكومية في المجلس». وقد حدث هذا التطور في مرحلة مبكرة من تاريخ اللوك سابها الهندي، عندما أُنشئت لجنة استشارية لتنظيم شؤون البرلمان يتولى ترشيح أعضائها رئيس المجلس بحكم منصبه كرئيس للجنة.

> «تتمثل مهمة اللجنة في التوصية بالوقت الذي ينبغي تخصيصه لمناقشة الشؤون الحكومية، أو التشريعية، أو غيرها من الشؤون التي قد يتراءى لرئيس المجلس بالتشاور مع زعيمه أن تحال إليها. وبعد أن يوافق المجلس على التقرير المقدم من اللجنة، يسري تقسيم الوقت الخاص بمناقشة مشروعات القوانين والأعمال الأخرى كما لو كان أمراً صادراً من المجلس».

وفي برلمان جنوب إفريقيا لجنة تتولى عملية البرمجة لكل مجلس برلماني على حدة، وتجتمع أسبوعياً، إلى جانب لجنة أخرى مشتركة تتولى عملية البرمجة لكلا المجلسين وتكون مسؤولة عن إعداد البرنامج السنوي للبرلمان بما فيه البرنامج التشريعي. وتخصص هذه اللجنة الوقت اللازم لمناقشة الشؤون التشريعية وغيرها من الشؤون الخاصة بالسلطة التنفيذية، وتحدد موعداً نهائياً ينبغي على السلطة التنفيذية أن تقدم مشروعات القوانين إلى البرلمان قبل حلوله، مع مراعاة وضع إجراءات مستعجلة للظروف الاستثنائية طبقا لمعايير محددة سلفاً. وفي إطار الوقت المخصص المتفق عليه، يتولى «المسؤول عن شؤون السلطة التنفيذية في البرلمان»، وضع برامج لجميع الأعمال البرلمانية التي تبادر السلطة التنفيذية بطرحها والتأكد من حضور الوزراء المعنيين. وتتخذ لجان وضع البرامج قراراتها بالإجماع.

أما بالنسبة إلى النظم الرئاسية، فلا تتعلق المسألة بضمان قدر كافٍ من الاستقلال للبرلمان عن السلطة التنفيذية من حيث التخطيط لشؤون السلطة

التشريعية، بقدر ما تتعلق بتحقيق تنسيق فعال بين هاتين السلطتين. وقد يتطلب ذلك تشكيل أجهزة أو لجان تنسيق خاصة، كما ورد في هذا المثال من الفلبين:

«بهدف وضع السياسات ذات الصلة، تم تشكيل «المجلس الاستشاري التشريعي - التنفيذي للتطوير» (ليداك) the Legislative - Executive Development Advisory Council (LEDAC)، الذي يضم في عضويته رئيس البرلمان. ويضطلع «ليداك» بمهمة التنسيق بين أعمال السلطتين التنفيذية والتشريعية لتجنب الوصول إلى طريق مسدود عند صنع القرارات واستخدام إجراءات مستعجلة لإقرار التشريعات. و«ليداك» جهاز استشاري يتولى أيضا التنسيق بين خطط تطوير السلطة التنفيذية وعملية إعداد موازنة الكونجرس. ومن ثم، يتم بحث الأولويات التشريعية المتزاحمة لكل من الكونجرس والسلطة التنفيذية بحثاً وافياً، وتتم مناقشة مشروعات القوانين المتعلقة بموضوعات حيوية، والاتفاق على ما يجب أن يعتبر منها عاجلا».

وسيناقش الجزء التالي المزيد من الموضوعات المحددة المرتبطة بتحسين الإجراءات التشريعية.

قراءات إضافية على شبكة الإنترنت حول التنظيم الذاتي للبرلمان:

Association of Secretaries General of Parliaments (1991). The Parliamentary Budget, in Constitutional and parliamentary information, N 161. <http://www.asgp.info/Publications/CPI-English/1991_162_01-e.pdf>

Association of Secretaries General of Parliaments (1999). The administrative and financial autonomy of parliamentary assemblies, in Constitutional and parliamentary information, N 177. <http://www.asgp.info/Publications/CPI-English/1999_177_02-e.pdf>

Commonwealth Parliamentary Association (2005). Administration and financing of parliament: a study group report. <http://www.cpahq.org/AdministrationandFinancingofParliamentStudyGroupReport_pdf_media_public.aspx>

Commonwealth Parliamentary Association (2005). Study group on the administration and financing of parliament: key recommendations. <http://www.cpahq.org/TheadministrationandfinancingofParliaments_pdf_media_public.aspx>

Harris, I (2005). Towards The evolution of an effective parliamentary administration in West Africa. Association of Secretaries General of Parliaments
<http://www.asgp.info/documents/Geneva_2005/1st_conference_Nigerian.pdf>

Reports from a seminar on parliamentary administrations and legislative cooperation, organised by ECPRD and the Italian Chamber of Deputies (2003). <http://de.camera.it/files/pdf/dossier.pdf>

سبل الارتقاء بالإجراءات التشريعية

جربت العديد من البرلمانات طرقاً مختلفة لتنظيم الإجراءات التشريعية حتى لا تتسبب القيود الزمنية في الحد من فعالية النظر في مشروعات القوانين، وحتى يتسنى في الوقت نفسه إعطاء أولوية للنصوص الأكثر أهمية وإثارة للجدل في التشريعات المقترحة. وعلى سبيل المثال بدأ «مجلس النواب الإيطالي» مؤخراً في تطبيق جدول زمني للإجراءات التشريعية يتسم بقدر أكبر من الصرامة، بعد أن تبين له أن الإجراءات التشريعية قد طغت عليها التعديلات، وأن الجلسات أصبحت تمتد لفترات زمنية غير متوقعة. وقد تم التغلب على هذه المشكلة عن طريق وضع جدول زمني لمناقشة مشروعات القوانين، وإلزام القوى البرلمانية باختيار عدد من التعديلات للتصويت عليها، حسب حجم كل تعديل.

«ويلبي هذا الأسلوب مطالب عدة: فمن ناحية، يلبي الحاجة إلى إنجاز العمل بسرعة وتحديد الوقت المسموح به لمناقشة مشروعات القوانين، ومن ثم، يحول دون أن يشتت المجلس جهوده دون جدوى في إجراء عدد كبير من التصويتات التي غالباً ما تتكرر؛ ومن ناحية أخرى يتيح للمجلس التركيز على جوانب مشروعات القوانين أو التعديلات المقترحة التي يرى أنها أجدى من الناحية السياسية. وبفضل هذا الإصلاح بالإضافة إلى الإصلاح الناتج عن وضع البرامج، تمكن مجلس النواب من القضاء على مشكلة طول الفترة الزمنية التي تستغرقها المناقشات، بعد أن تفاقمت على مدار السنين، وقد أدى ذلك إلى سرعة تلبية السلطة التشريعية لاحتياجات البلاد».

وبالمثل، وضع «مجلس العموم البريطاني» من خلال الاقتراحات التي قدمتها «لجنة التحديث» برمجة منهجية للتشريعات، تتضمن وضع جدول زمني متفق عليه لمناقشة مواد كل مشروع قانون مقترح، مما ينبئ بالفترة التي ستستغرقها هذه المناقشة ويتجنب من ثم إغلاق باب المناقشات بسبب نفاد الوقت.

«ثمة طرق عدة تساعد فيها البرمجة، إذا أحسن تطبيقها، على النظر الدقيق في التشريعات. ذلك أنها تقدم لأعضاء المجلس تصوراً واضحا عن هيكل مشروع القانون الذي ستتم مناقشته وموعد هذه المناقشة، مما يسمح لهم بالتركيز على النقاط الأكثر أهمية بالنسبة إليهم..... ويعد الاطمئنان إلى أن ثمة توقيتاً محدداً لمناقشة أي مشروع قانون أمراً مفيداً بالنسبة إلى المتابعين؛ لأن معرفة موعد مناقشة جزء ما من مشروع قانون، في بداية مرحلة مناقشته باللجنة المختصة، يسهل عليهم وضع خطة لتقديم مواد موجزة عن مشروع القانون إلى أعضاء اللجنة الدائمة. وينبغي أن تسمح البرمجة للبرلمان ولجانه بالتخطيط لمناقشة مشروعات القانون بشكل أكثر فعالية، حتى يتاح وقت أوفر لمناقشة الأجزاء التي تحظى بأهمية بالنسبة إلى المعارضة وشاغلي المقاعد الخلفية (الأعضاء العاديين)، في حين يمكن تخصيص وقت أقل للأجزاء البسيطة وغير المثيرة للجدل في مشروعات القوانين».

وقد حددت اللجنة أربعة معايير أساسية يجب استيفاؤها عند إصلاح الإجراءات التشريعية، وهي:

- طمأنة الحكومة إلى أن مشروعات القوانين التي تقدمها ستتم مناقشتها في غضون وقت معقول.
- إتاحة الفرصة لأعضاء المعارضة، بوجه خاص، وباقي أعضاء البرلمان، بوجه عام، لمناقشة الأحكام التي تهمهم والعمل على تغييرها.
- مناقشة جميع أجزاء مشروع القانون مناقشة وافية.
- إعداد مشروعات القوانين بشكل ملائم كي لا تكون عرضة لإدخال قدر كبير من التعديلات عليها.

جودة مشروعات القوانين

يتعلق هذا المعيار الأخير بموضوع جودة مشروعات القوانين، ويشغل هذا الموضوع اهتمام العديد من البرلمانات التي تعرض عليها مجموعة كبيرة من التشريعات، لاسيما التشريعات الملحة بالنسبة إلى الدول المطالبة بتعديل قوانينها لتتلاءم مع متطلبات «المجموعة الأوربية» European Community. وعلى سبيل المثال، لحل مشكلة ضعف الصياغة التشريعية، أنشأ البرلمان الدانماركي لجنة عمل مشتركة مع الحكومة تُعنى بجودة القوانين. ونتيجة لذلك، أصدرت الحكومة مجموعة من المبادئ التوجيهية المفصلة حول جودة القوانين لتكون بمثابة دليل إرشادي لموظفي كل وزارة يجري فيها إعداد مشروعات قوانين، وتوضح هذه المبادئ بالتفصيل عدداً من المتطلبات الرئيسة لصياغة التشريعات. وبالإضافة إلى ذلك، «ينبغي أن يتضمن مشروع القانون وصفا لتبعاته المالية والإدارية على القطاع العام ومجتمع الأعمال، وآثاره البيئية، وعلاقته بقانون المجموعة الأوربية Community Law».

كما يُعد التأكد من دستورية القوانين المقترحة وجهاً آخر من أوجه جودتها. وفي البرلمان الفنلندي، تقع هذه المسؤولية على عاتق رئيس البرلمان وتعاونه «لجنة القانون الدستوري»:

> «تتجسد مهمة لجنة القانون الدستوري في التأكد مما إذا كان مشروع القانون متفقاً مع الدستور أو مخالفاً له. وفي حال المخالفة، توضح اللجنة كيفية تعديل مشروع القانون بحيث يصبح متوافقاً مع أحكام الدستور... وتمارس اللجنة هذه المهمة الرقابية بمعاونة مجموعة من أساتذة الجامعة وغيرهم من المحامين المتخصصين في القانون الدستوري، ممن يدلون بآرائهم في أثناء اجتماعاتها بصفتهم خبراء من خارج البرلمان».

ولدى البرلمان اليوناني أيضاً «جهاز علمي» يتألف بشكل أساسي من أساتذة القانون بالجامعات، الذين تحدد تقاريرهم حول مشروعات القوانين «أي تناقض أو تعارض محتمل فيها مع الدستور اليوناني والتشريعات الوطنية، أو القانون الدولي، أو الأوربي».

كما يُعد وضوح نصوص القوانين نفسها وجهاً آخر من أوجه جودتها. فقد أسس «مجلس النواب الإيطالي» لجنة تشريعية خاصة تتألف من أعضاء من أحزاب الأغلبية والمعارضة بالتساوي، مهمتها «تقييم مدى جودة النصوص التشريعية وتحديد ما إذا كانت متجانسة بعضها مع بعض، وسهلة، وواضحة، وملائمة للغرض الذي وضعت من أجله، وفعالة في تبسيط وإعادة تنظيم التشريعات المعمول بها؛ وعلى أساس هذه المعايير تبدي رأيها إلى اللجان الأخرى».

تسهيلات الإنترنت

ربما كان لتطور خدمات الانترنت أكبر الأثر على البرلمانيين في مجال الإجراءات التشريعية. وبينما يقبع العديد من البرلمانات حتى الآن في مرحلة دراسة إدخال خدمات الإنترنت، أصبح بعضها متقدماً للغاية في هذا المجال ولديه القدرة والمهارة الكافيتان للاستغناء عن الورق عند تقديم ومناقشة النصوص التشريعية، التي يمكن عرضها في شكل إلكتروني موحد. وفيما يلي اقتراحات البرلمان الاسترالي في هذا الصدد:

> «يهدف المشروع المعروف باسم «القانون الإلكتروني» إلى إقامة قناة إلكترونية دائمة للتشريعات بداية من الدعوة إلى التعليق عليها حتى إقرارها (على الإنترنت). ونتيجة لذلك، لن يطلب من هذه القناة سوى إدخال التعديلات على النصوص خلال المراحل التشريعية المختلفة (من قبل لجنة مثلا أو خلال انعقاد المجلس الوطني *Nationalrat*). وستحل النصوص الإلكترونية محل نصوص القوانين المدونة على الورق، أي لن تتوافر نسخ ورقية من مشروعات القوانين الحكومية، وتقارير اللجان، وغيرها من الوثائق البرلمانية. وستتيح التكنولوجيا إمكانية صياغة نصوص يمكن الاستفسار عنها إلكترونياً، في حين يمكن تتبع كل المراحل في عملية تتسم بالشفافية التامة».

وبالإضافة إلى إمكانية توفير الوقت، تشير التقديرات إلى أن النظام الجديد سوف يوفر ستة أطنان من الورق سنوياً، تكلفتها أكثر من مليون يورو. وثمة مثال آخر من جمهورية كوريا، حيث يعاد حالياً تنظيم الجمعية الوطنية (البرلمان) في شكل «مجلس رقمي» Digital Chamber.

«بعد الانتهاء من تصميم المجلس الرقمي، سيتم تعميم استخدام الأجهزة الرقمية في قدر كبير من الإجراءات التشريعية، بما فيها اقتراح مشروعات القوانين ومناقشتها، واتخاذ القرارات عن طريق الاقتراع الإلكتروني، وإرسالها إلى الحكومة؛ مما سيحد بقدر كبير من التكاليف والوقت من خلال تبسيط الإجراءات التشريعية والاستغناء عن الورق. وبالإضافة إلى ذلك، سيتمكن المشرعون من العثور على معلومات حول مختلف مشروعات القوانين وقت صدورها في أثناء وجودهم في الاجتماعات فضلاً عن فعالية استجواب الوزراء، أو مناقشة مشروعات القوانين، أو إلقاء كلمة مدتها خمس دقائق باستخدام برنامج تحريك الصور على شاشة الكمبيوتر».

وينشئ البرلمان المجري حالياً برلماناً إلكترونياً، مع عرض كل الاقتراحات المقدمة إليه (من مشروعات قوانين مقترحة، وتعديلات، وقرارات، ومسودات بيانات سياسية، وتقارير، واستجوابات، وأسئلة... إلخ) على شبكة الإنترنت. ورغم أن الهدف الرئيس من هذه الخطوة هو تسهيل عمل نواب البرلمان وإتقانه، فإنها تعني أيضاً توفير النصوص ذات الصلة للمواطنين من خلال موقع البرلمان على الإنترنت.

دور مجلس الشيوخ

تتضمن معظم التدابير السابقة، وهى في مجملها وسائل للارتقاء بالإجراءات التشريعية، تحسين التنسيق بين مجلسي البرلمان. والهدف من إنشاء مجلس الشيوخ (الشورى) هو إتاحة الفرصة لإجراء مزيد من الدراسة لمشروعات القوانين وعرضها سواء على مختلف الآراء، بغض النظر عما إذا كان ذلك يتم من منظور الولاية أو الإقليم (كما هي الحال في النظام الفيدرالي)، أو على مختلف القوى الحزبية، أو على نطاق أوسع من الخبرات أو التجارب. والنتيجة المعتادة لعرض مشروعات القوانين على هذه الآراء هو غربلتها للوصول إلى الشكل الأمثل للتشريع المقترح، ومن المأمول أن يؤدي ذلك إلى زيادة قبول الشعب لها. وبما أن الديمقراطية تقوم على رضا الجمهور، يعد قبوله للتشريعات معياراً مهماً لفعاليتها.

متابعة التشريعات

أثارت التقارير التي قدمتها البرلمانات موضوعين آخرين يجدر تناولهما في هذا السياق، الأول يتعلق بالقلق إزاء تزايد استخدام الحكومات للتشريعات المفوّضة

(اللوائح) delegated legislation التي يصعب على البرلمانات متابعتها بل قد تتجاوز في بعض الأحيان الشروط المحددة في القوانين المرتبطة بها. ويصف البرلمان اليوناني، على سبيل المثال، هذا الأمر بأنه «مشكلة كبيرة»، لأن «القوانين المعيارية التي تصدرها الحكومة كثيراً ما تتجاوز حدود التفويض الممنوح لها حسب التشريعات»، ويحتمل تكرار اللجوء إلى المراجعة القضائية. ولحل هذه المشكلة، تشترط بعض البرلمانات:

١) خضوع بعض السلطات المرتبطة بالتشريعات أو اللوائح الممنوحة للسلطة التنفيذية لإطار زمني محدد (وهو ما يطلق عليه «بنود السريان المؤقت» sunset clauses) لإتاحة الفرصة لمراجعة هذه اللوائح بشكل منتظم؛

٢) تصديق البرلمان في غضون فترة زمنية قصيرة على أية لوائح طارئة تتجاوز هذه السلطات.

ويتجسد الموضوع الثاني في الحاجة إلى مراقبة عملية تنفيذ التشريعات بشكل منتظم، للتأكد من فعالية تنفيذها والوقوف على تبعاتها في الواقع العملي. وطبقاً لما جاء في التقرير الذي قدمه برلمان جنوب إفريقيا، «لا تتوقف مهمة السلطة التشريعية عند إقرار مشروعات القوانين، ومن ثم لا يستطيع أعضاء البرلمان أن يكتشفوا مواطن الخلل فيها، ويسنوا القوانين التي تصحح التفسير الخاطئ لها أو سوء تطبيقها داخل إحدى الإدارات الحكومية إلا من خلال مراقبة تنفيذها». ومن أسباب عدم تنفيذ التشريعات بشكل فعال عدم توفر مخصصات مالية كافية؛ وهنا تكمن أهمية ايضاح الآثار المالية الضمنية المترتبة على التشريع المقترح فضلاً عن متابعتها في مخصصات الموازنة، وقد سبق توضيح ذلك. ويرتبط هذان الموضوعان بشكل وثيق بالمهمة الرقابية للبرلمان.

قراءات إضافية على شبكة الإنترنت حول تحسين الإجراءات التشريعية:

Global Centre for Information and Communication Technology in Parliament. <http://www.ictparliament.org/>

Inter-American Development Bank (2006). Political Parties, Legislatures, and Presidents, *in Economic and social progress in Latin America, 2006 Report* (Chapter 3). <http://www.iadb.org/res/ipes/2006/chapter3.cfm>

Inter-Parliamentary Union, United Nations Development Programme (2003). *Ten years of strengthening parliaments in Africa, 1991-2000. Lessons learnt and the way forward.*
<http://www.ipu.org/pdf/publications/africa2000_en.pdf>

United Nations Development Programme (2003). *Parliamentary Development practice note.*
<http://www.undp.org/governance/docs/ParlPN_ENGLISH.pdf>

U.S. Agency for International Development (2000). *USAID Handbook on Legislative Strengthening.*
<http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/pnacf632.pdf>

الرقابة الفعالة على السلطة التنفيذية

بالإضافة إلى مسؤوليتها عن الإجراءات التشريعية، تضطلع البرلمانات بمهمة رئيسة في الرقابة على الحكومة نيابة عن الجمهور. وسنتناول الموضوع الخاص بالرقابة على الموازنة والرقابة المالية في الفصل التالي، في حين سنتناول في السطور التالية مهمة الرقابة بوجه عام على سياسة الحكومة وإدارتها. ويشكل هذا الجانب البعد الآخر للمساءلة الذي أثرناه في الفصل السابق؛ إذ تخضع الحكومة لمساءلة البرلمان، الذي تخضع عن طريقه لمساءلة الناخبين بصفة عامة.

وليس ثمة مجال تتضح فيه أهمية السلطة بمفهومها «كقوة مؤثرة» بالنسبة إلى العمل البرلماني أكثر من مجال الرقابة. ولا يتعلق ذلك فحسب بالقوة النسبية للبرلمان والسلطة التنفيذية، كل في مواجهة الآخر، بل يمتد ليشمل أيضاً توازن القوى فيما بين الأحزاب وفي داخلها، مما يكون له أكبر الأثر في تحديد شكل العلاقة بين البرلمان والسلطة التنفيذية. ففي النظام الرئاسي، إذا كان ثمة حزب غير الحزب الحاكم هو المسيطر على الهيئة التشريعية، لا تكون الرقابة البرلمانية صارمة فحسب بل قد تؤدي المنافسة الحزبية إلى وضع العراقيل والوصول إلى حالة من الجمود. أما في النظام البرلماني والنظم الرئاسية التي يُحكم فيها حزب واحد قبضته على فرعي الحكومة، فيوجد توجه معاكس؛ إذ تضعف الرقابة البرلمانية

نتيجة للطريقة التي تمارَس بها السلطة داخل الحزب أو الائتلاف الحاكم، أو الطريقة التي تحول بها المنافسة بين الأحزاب دون حدوث انشقاق داخلها. ومن ثم، تكمن مصلحة أحزاب المعارضة في وجود رقابة مشددة على السلطة التنفيذية، في حين يمكن أن يستغل أعضاء الحزب الحاكم الأغلبية التي يتمتعون بها ليضمنوا عدم وضع الوزراء في موقف محرج عند استجوابهم أو وضع تقارير تنتقد عملهم.

وثمة أساليب عديدة غير رسمية يمكن أن تلجأ إليها الأحزاب السياسية لتضمن بقاء أعضائها في البرلمان تحت طوعها، من خلال مسؤولي الأحزاب المختصين بحشد أعضاء البرلمان؛ ومن ذلك:

١) التعيين باللجان الرئيسة، أو الترقية، أو العضوية في الوفود الخارجية ونحو ذلك؛

٢) التهديد بفقد موقع متميز على القائمة الانتخابية للحزب، أو حتى بالإقصاء عن المجموعة الممثلة للحزب في البرلمان.

وقد أوضح التقرير الذي قدمه برلمان جنوب إفريقيا أثر المحسوبية والسلطات التأديبية في إضعاف فعالية الرقابة البرلمانية:

> «رغم تمثيل كل الأحزاب داخل البرلمان في جميع اللجان البرلمانية، فإن سياساتها يمكن أن تقوض قدرة اللجان على العمل معاً من أجل مراقبة العمل الحكومي. وعلاوة على ذلك، لا يعني وجود مصالح متضاربة داخل أحد الأحزاب ضرورة الإفصاح عنها. وقد يؤدي التسلسل الهرمي للسلطة داخل الأحزاب إلى جانب الانضباط الحزبي إلى إحجام الأعضاء عن التعبير عن مخاوفهم والموضوعات التي قد تحرج الحكومة أو تهدد وحدة الحزب. وقد تطلب قيادة الحزب من أعضائه قدراً أكبر من الولاء وتفرض عليهم عقوبات صارمة لا يجدون مناصا من الانصياع لها لأنهم يعتمدون على أحزابهم في الحصول على موقع في قوائمها الانتخابية، ومن ثم مقاعد في البرلمان، وهو ما قد يشكل عائقاً أمام قدرة اللجان على ممارسة مهمة الرقابة على السلطة التنفيذية بفعالية».

وينبغي أن نضع نصب أعيننا هذا الوضع القائم على القوة بين الأحزاب السياسية أو في داخلها عندما نتناول الأشكال المختلفة للرقابة البرلمانية. وفي جميع

الأحوال، لا يوجد شيء اسمه رقابة برلمانية واحدة على السلطة التنفيذية كما لو كان البرلمان كياناً واحداً متماسكاً، لأن هذه الرقابة عادة ما يتدخل فيها الصراع والتنافس بين الأحزاب، ووجهة نظر الشعب بوجه عام. وفي الواقع، نجد أن أحزاب الأقلية أو المعارضة بالبرلمان هي المعين الذي تستمد منه الأشكال المختلفة للرقابة قوتها الضاربة. ففي النظام البرلماني، عادة ما تنسق هذه الأحزاب بين أعمالها من خلال «حكومة ظل» shadow cabinet رسمية أو غير رسمية كما هي الحال في التقليد المتبع في برلمان المملكة المتحدة.

الرقابة من خلال نظام اللجان

من أكثر الطرق ارتيادًا في مجال الرقابة على السلطة التنفيذية هي الرقابة عن طريق اللجان البرلمانية التي تتابع عمل مختلف الجهات الإدارية كل على حدة، وتجري تحقيقات خاصة، على وجه التحديد، في الأوجه الرئيسية من سياستها ونشاطها. وقد أدخلت العديد من البرلمانات إصلاحات على نظام اللجان لتمكنها من العمل بالتوزاي مع الإدارات الحكومية المعنية ومن ثم تمكن أعضاءها من اكتساب الخبرات المناسبة. وفي العديد من البلدان، تأخذ هذه اللجان شكل لجان مشتركة لكلا مجلسي البرلمان. وحتى اللجان المتخصصة لا تستطيع مراقبة كل أعمال الإدارات الحكومية، لذلك قد يكون رادعاً أن تدرك الإدارات الحكومية أن تلك اللجان بإمكانها إجراء التحقيق في أي وجه من أوجه نشاطاتها وبحزم وصرامة، حتى وإن اضطرت في الواقع العملي إلى انتقاء بعض هذه الأوجه.

ويوضح برلمان جنوب إفريقيا فيما يلي نظام اللجان بعد أن أدخل عليه بعض الإصلاحات:

> «يمكن أداء بعض المهام على وجه أفضل، خاصة ما تتطلب منها دراسة تفاصيل الموضوعات، بواسطة مجموعة صغيرة وليس المجلس المنعقد بكامل أعضائه، ومن هذا المنطلق يمكن أن تقوم اللجان بدور أساسي في الرقابة على عمل السلطة التنفيذية. ومنذ عام ١٩٩٤، شهد نظام اللجان تغييرات واسعة كان من شأنها تسهيل مراقبتها للسلطة التنفيذية. فقد حل نظام اللجان الجديد الذي يتسم بالنشاط والفعالية والاستقلال عن الحكومة محل النظام القديم المكون من ثلاث عشرة لجنة، الذي كان دوره ينحصر بشكل أساسي

في الانعقاد سراً للتصديق على تشريعات حكومة الحزب الوطني دون دراستها. وثمة لجنة خاصة بكل إدارة حكومية في الجمعية الوطنية، في حين أن في «المجلس الوطني للأقاليم» تظل اللجان على صلة بشكل عام بتجمعات الإدارات الحكومية المختلفة. وتتمتع هذه اللجان بسلطات شاملة بما في ذلك سلطة دعوة الأشخاص إلى تقديم أدلة أو وثائق».

وأشار البرلمان السويدي في تقريره إلى أن ثمة تأكيداً متزايداً على أهمية الرقابة البرلمانية. «ويرجع ذلك إلى أن أنشطة الحكومة المركزية لم تعد تخضع لتشريعات وأحكام موازنة تفصيلية، بل أصبحت تخضع لأهداف ومطالب عامة موجهة نحو تحقيق غايات محددة. ومن ثم أصبحت مهمة البرلمان التأكد من تحقق هذه الأهداف والمطالب. وهنا يحتل عمل لجان الريكسداج وأولوياته مكاناً متقدماً».

وبطبيعة الحال، لا يمكن أن تتم الرقابة إلا إذا توافرت للجان مكنة تحديد أوجه النشاط الحكومي التي يمكن أن تحقق فيها. فعلى سبيل المثال، في «مجلس النواب الفلبيني»، يتم تحديد تلك الأوجه بأغلبية أعضاء اللجنة:

«إلى جانب لجنة المجلس الدائمة المعنية بالرقابة، يجوز للجان المجلس الأخرى أن تراجع، من تلقاء نفسها، أداء الإدارات الحكومية وفقاً لسلطتها التي تخولها عقد جلسات استماع وإجراء تحقيقات في الموضوعات والأمور المثيرة للقلق في نطاق اختصاصها، بناء على طلب أغلبية أعضائها. وعلى سبيل المثال تم التحقيق مع بعض أجهزة السلطة التنفيذية وإداراتها حيال نظم الاشتراء وترسية العقود التي تتبعها، لضمان الشفافية وتمهيد الطريق أمام إدخال إصلاحات على السياسات».

وعلى العكس من ذلك، قرر البرلمان النرويجي مؤخراً أنه «يجوز لأقلية من أعضاء اللجنة الدائمة المعنية بالتدقيق والشؤون الدستورية (ثلث أعضاء اللجنة) بدء إجراءات اللجنة. وهذه القاعدة ضرورية من أجل تعزيز نشاط الأقليات بالبرلمان».

ومن الأمور الحاسمة لضمان فعالية تحقيقات اللجان أن يكون لديها سلطة

مطالبة الوزراء وسائر الموظفين الحكوميين بالمثول أمام البرلمان والرد على الأسئلة الموجهة إليهم وتقديم الوثائق. ويعد الحصول على المعلومات عنصراً أساسياً بالنسبة إلى المساءلة الفعالة، ويشمل الإطلاع على المعلومات السرية. وقد ينعكس أثر قوانين حرية تداول المعلومات، التي قد تسمح باستثناءات فضفاضة أو باستخدام حق الاعتراض الوزاري، على حصول البرلمان على المعلومات الحساسة وقد يؤدي إلى تشديد القيود المفروضة عليها. ويعد عقد جلسات مغلقة لاستعراض مجال محدد من المعلومات إحدى الطرق التي تستخدمها بعض البرلمانات لتجنب مثل هذه القيود.

ويعد موضوع الموارد بالتحديد أحد الموضوعات الملحة ضمن نشاطات الرقابة الدقيقة. ذلك أنه حتى في العديد من البرلمانات والهيئات التشريعية الراسخة نجد أن مستوى طاقم عمل اللجان غير مزود بالخبرة اللازمة التي يمكن أن تطلبها إحدى الإدارات الحكومية. ويجب اتخاذ مختلف الوسائل الممكنة لاستكمال طاقم عمل اللجان لمواجهة هذا العجز، وتتجسد الوسيلة الأكثر شيوعاً في هذا الصدد في الاستعانة بمتخصصين من خارج البرلمان سواء من المجتمع المدني أو الوسط الأكاديمي لإجراء تحقيقات معينة، أو تعيين هيئات استشارية دائمة لمساعدة اللجان. وعلى سبيل المثال، أنشأ «مجلس العموم بالمملكة المتحدة» مؤخراً «وحدة تدقيق» Scrutiny Unit تقدم دعماً متخصصاً إلى كل لجنة من اللجان في الفترات التي يتطلب فيها ضغط العمل ذلك على وجه التحديد.

وتتخذ نتائج تحقيقات اللجنة في الغالب شكل تقرير منشور، يوجّه إلى الحكومة ويتضمن توصيات. ويُعرض هذا التقرير على البرلمان بكامل أعضائه، وبعدها يقرر البرلمان أولوية مناقشته، وكيفية متابعة استجابة الحكومة لما ورد فيه من توصيات. فعلى سبيل المثال، شدد البرلمان الهندي مؤخراً الإجراءات الخاصة بمتابعة توصيات «اللجان الدائمة المختصة بالإدارات الحكومية» Departmentally Related Standing Committees (DRSC)، لأنه وجد أن الحكومة كثيراً ما تتلكأ في تنفيذ التوصيات التي قبلتها:

> «وفقاً للإجراءات السارية حالياً، بعد أن يعرض على المجلس تقرير حول موضوع اختارته اللجان الدائمة المختصة بالإدارات الحكومية، تقدم الحكومة في غضون ثلاثة أشهر من تاريخ تقديم التوصيات «مذكرة حول الإجراءات المتخذة». ولا تنفذ الحكومة عادة جميع

التوصيات التي قبلتها بشكل كامل. ولترسيخ طابع الجدية وضمان تنفيذ التوصيات التي قدمتها اللجان الدائمة في الوقت المحدد، أصدر رئيسا «اللوك سابها» و«الراجيا سابها» توجيهات في أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٤ تنص على ضرورة أن يلقي الوزير المختص بياناً، كل ستة أشهر، أمام المجلس بشأن الموقف من تنفيذ التوصيات التي تضمنتها تقارير اللجان الدائمة. ومن المتوقع أن يكون لهذه الخطوة أثر كبير في تنفيذ التوصيات في الموعد المحدد وبصورة جيدة».

قراءات إضافية على شبكة الإنترنت حول الرقابة من خلال نظام اللجان:

Gay, O and Winetrobe, B (2003). Parliamentary audit: the audit committee in comparative context.
http://www.scottish.parliament.uk/business/committees/historic/audit/reports-03/aur03-legacy-02.htm>

Krafchik, W. and Wehner, J. (2004). Legislatures and budget oversight: best practices.
<http://www.revenuewatch.org/reports/kazakhstan_parliament_budget_forum.pdf>

National Democratic Institute (1996). Committees in legislatures: a division of labor.
<http://www.accessdemocracy.org/library/030_ww_committees.pdf>

الرقابة بواسطة أجهزة عامة غير حكومية

فيما يتعلق بالرقابة البرلمانية، ينبغي التمييز بين نوعين مختلفين تماماً من الأجهزة غير الحكومية. يتمثل أولهما في الأجهزة المنشأة خصيصاً للمساهمة في الرقابة على الحكومة مثل: مكتب تلقي الشكاوى الإدارية، ولجنة حقوق الإنسان، ولجنة مكافحة الفساد، ومكتب المراقب العام للحسابات وغيرها. وسيتم تناول الجهازين الأخيرين بمزيد من التفصيل في إطار الرقابة المالية في ختام هذا الفصل. ولن نكرر في هذا الصدد سوى ما سبق أن تناولناه في الفصل الرابع، وهو أن الرقابة تكون أكثر فعالية إذا أقر البرلمان عضوية هذه الأجهزة وخضعت للمساءلة أمامه وليس أمام الحكومة. وبفضل خبرتها المتخصصة وعلاقاتها بمنظمات المجتمع المدني، تؤدي هذه الأجهزة دوراً بالغ الأهمية في إتمام العمل

الرقابي المنوط باللجان البرلمانية. ويذكر تقرير البرلمان النرويجي، على سبيل المثال، أربعة أجهزة مستقلة يعتبر أن لها «دوراً مهماً في أداء البرلمان لمهمة الرقابة المنوطة به»، وهي: مكتب مراقب عام الحسابات، والمكتب البرلماني لتلقي الشكاوى الخاصة بالإدارة العامة، ولجنة الرقابة على أجهزة الاستخبارات والمراقبة والأمن، ومكتب تلقي الشكاوى الخاص بالقوات المسلحة. وباستثناء الجهاز الأخير، الذي تراجع تقاريره لجنة الدفاع، تتولى اللجنة الدائمة المعنية بالرقابة مراجعة تقارير بقية الأجهزة. ومن الأجهزة الأخرى التي تسهم في الرقابة البرلمانية في بلدان عديدة «مكتب الإحصاءات الوطنية». ونظراً إلى إمكانية نقل إحصائيات عن سياسات الحكومة بصورة تنم عن المحاباة، فإن أكبر ضمان لاستقلال مكتب الإحصاءات ودرء الشبهة عنه يتمثل في إخضاعه لمساءلة البرلمان وليس الحكومة، كما اقترح مؤخراً بالمملكة المتحدة.

أما النوع الثاني من الأجهزة المستقلة فيشمل الأجهزة التي تقوم ببعض المهام التنفيذية والتنظيمية الخاصة بالحكومة نفسها. وبدلاً من الوقوف عند كونها جزءاً من نظام الرقابة البرلماني، كما هي الحال في النوع الأول، ينصب التركيز هنا على كيفية ممارسة رقابة فعالة على تلك الأجهزة نفسها، لأنها لا تشكل جزءاً من الهيكل الإداري للحكومة. وهناك توجه يجد صدى في العديد من البلدان يطالب الحكومات بنقل بعض الخدمات العامة، مثل الأنشطة التنظيمية أو تقديم الخدمات المباشرة، إلى أجهزة مستقلة. وقد تشمل هذه الأجهزة:

- مؤسسات عامة مثل البنك المركزي أو الهيئة العامة للإذاعة؛
- أجهزة تنظيمية معنية بالصحة والسلامة، والمرافق الأساسية، وغير ذلك من الخدمات؛
- أجهزة تقدم خدمات باستخدام المال العام في قطاع النقل والإسكان والتعليم والتوسع العمراني، والنظام الجزائي... إلخ، وأحياناً تتخذ هذه الأجهزة شكل شراكات بين القطاعين العام والخاص بحيث تستحوذ على زمام السيطرة والمسؤولية من الحكومة المحلية.

وقد ظهر عدد من المشكلات نتيجة تزايد استخدام هذا النوع من الأجهزة المستقلة. وقد ورد في تقرير البرلمان اليوناني مثال على هذه المشكلات يتعلق بإصدار قوانين معيارية من قبل سلطات مستقلة، «مما أدى إلى تحويل عملية صنع

القرار على مستوى القوانين المعيارية من البرلمان إلى الأجهزة المستقلة». وثمة مشكلة أخرى تكمن في ضعف قنوات المسؤولية والمساءلة. ومن الناحية النظرية، يمكن أن يتبع الجهاز المستقل إحدى الإدارات الحكومية، ولكنه مصمم بحيث يمارس عمله بشكل مستقل تماماً، مما يجعل من الصعب توفير مراقبة برلمانية فعالة، حتى إذا كان الأمر يقتضي إنفاق مبالغ كبيرة من المال العام، مع ما يترتب على توزيعها من آثار لا يستهان بها.

قراءات إضافية على شبكة الإنترنت حول الأجهزة الرقابية المستقلة:

Organisation for Economic Co-operation and Development (2002). Relations between supreme audit institutions and parliamentary committees. <http://appli1.oecd.org/olis/2002doc.nsf/linkto/ccnm-gov-sigma(2002)1>

World Bank (2001). Features and functions of supreme audit institutions. <http://www1.worldbank.org/prem/PREMNotes/premnote59.pdf>

الرقابة من خلال الأسئلة و«الاستجوابات» البرلمانية

في العديد من النظم البرلمانية وغيرها من النظم التي تجيز أن يكون الوزراء أعضاء في الهيئة التشريعية، يشكل استجواب البرلمان للوزراء، بصورة منتظمة شفهية وكتابية، آلية مهمة للرقابة على السلطة التنفيذية. وكثيراً ما يتحول الاستجواب الشفهي في المجلس المنعقد بكامل أعضائه إلى معركة حامية الوطيس بين الأحزاب وليس نزالاً هادئاً ينير الطريق أمام إظهار الحقائق، في حين يكاد استجواب أعضاء الحزب الحاكم للحكومة أن يكون تملقا، وتتحول ردود الحكومة إلى عملية لإحراز قصب السبق في صراعها ضد المعارضة. ويمكن أن يصوغ الموظفون الحكوميون الإجابات بعناية شديدة بحيث يجتنبون الكشف عن أية معلومات جوهرية. ومع ذلك، تعد الأسئلة البرلمانية آلية مهمة للتحقيق والرقابة إذا تمت بصورة سليمة، حيث يعد إلزام الوزراء بتفسير سياساتهم وتبريرها أمام البرلمان بصورة منتظمة، والرد علانية على أي تقصير من جانبهم تطبيقاً مفيداً لمبدأ المساءلة وإسهاماً مهماً في تطبيقه؛ ويؤكد هذا تعليق البرلمان الزامبي:

«تهدف الأسئلة المطروحة في المجلس أولا: إلى إتاحة الفرصة أمام الأعضاء للحصول على معلومات بخصوص موضوعات تهم الرأي العام. وثانياً: إلى الضغط على الحكومة؛ فمن خلال الأسئلة التي توجه إليها في المجلس، تطالِب الحكومة ببدء مشروع ما أو استكماله أو تقديم تسهيلات معينة أو اتخاذ إجراءات ما حيال أي من الشؤون العامة. ومن الجوانب المهمة الأخرى للأسئلة التي تطرح في البرلمان إتاحة الفرصة أمام أعضاء البرلمان لنقل آراء وتوجهات الشعب إلى الحكومة لاسيما تجاه القضايا الراهنة، ومن ثم اختبار قدرة الوزراء والموظفين التابعين لهم من خلال الكيفية التي يتعاملون بها مع الأسئلة التي توجه إليهم خاصة ما يستجد منها. كما تدفع الأسئلة الوزراء إلى أن يكونوا يقظين مخافة افتضاح تقصيرهم؛ وتسهم الأسئلة، بوجه عام، في جعل الحكومة على أهبة الاستعداد للتعامل مع أي حدث».

وكلما كانت عملية توجيه الأسئلة منظمة ومنهجية، كان من المرجح زيادة نسبة تحقيق الأهداف المرجوة منها. وفيما يلي الإجراءات التي يتبعها البرلمان الأيرلندي، المعروف باسم «ديل»، كمثال على ذلك:

«يُجيب رئيس الوزراء عن الأسئلة التي يقدَم بها إخطار (والأسئلة المفاجئة التي توجه إليه دون إخطار مسبق) مدة تسعين دقيقة كل أسبوع؛ ويجيب كذلك عن أسئلة قادة أحزاب المعارضة التي توجه إليه دون إخطار مسبق مدة أربعين دقيقة إضافية كل أسبوع. كما يجيب باقي أعضاء الحكومة عن الأسئلة التي تُوجه إليهم بالتناوب مدة ٢١٠ دقائق كل أسبوع. وفي عام ٢٠٠٤، أجابت الحكومة على حوالي ١٩٠٠ سؤال وُجه إليها بناء على إخطار مسبق، بالإضافة إلى ٢٦٠٠٠ سؤال آخر أجابت عنه الحكومة كتابة».

وفي البرلمان السنغالي، تتخذ الأسئلة التي يوجهها أعضاء البرلمان إلى الوزراء شكل نقاش، مع تحديد جدول زمني شديد الدقة:

«خلال النقاش، تطبَق القواعد التالية:

١. يعرض السائل سؤاله: ثلاث دقائق؛

٢. يجيب الوزير: خمس عشرة دقيقة؛

٣. يقدم السائل بياناً: عشر دقائق؛

٤. تقدم الأغلبية بياناً (يمكن تقسيمه): عشر دقائق؛

٥. تقدم مجموعات الأقلية والأعضاء المستقلون بياناً: يحدد الوقت على حسب عددهم، ويتوقف كذلك على الوقت المخصص لمجموعة الأغلبية؛

٦. يقدم الوزير ردوداً جديدة: خمس عشرة دقيقة؛

٧. تعطى الكلمة مرة أخرى لصاحب السؤال: ثلاث دقائق؛

٨. يقدم الوزير رده الأخير: خمس دقائق.

يوضح ما سبق شكلا سريعاً من أشكال الرقابة التي تمارسها الجمعية الوطنية على الحكومة حول نقطة محددة».

وتستخدم برلمانات أخرى أشكالاً عديدة متنوعة من التدخل بهدف التدقيق في أعمال الوزراء. ويعد هذا بمثابة استكمال للإجراءات الخاصة بالوقت المحدد لتوجيه الأسئلة. وفي البرلمان الزامبي، توصف اقتراحات الأعضاء العاديين بأنها «أشهر الطرق وأكثرها فعالية في التدقيق في أنشطة السلطة التنفيذية». ويتبنى البرلمان الهندي، منذ زمن طويل، إجراءات يطلق عليها «إخطارات لفت النظر» Calling Attention Notices. وفيما يلي وصف لتلك الإجراءات:

«يجوز لأي عضو بالبرلمان، بناء على إذن مسبق من رئيس مجلس النواب أو رئيس مجلس الشيوخ، أن يلفت انتباه أحد الوزراء إلى أي موضوع يحظى بأهمية بالغة لدى الرأي العام، ويجوز للوزير عندئذ أن يدلي ببيان مختصر حول هذا الموضوع أو يطلب وقتاً ليدلي ببيانٍ في موعد لاحق. ولا تتضمن هذه الإجراءات أي توبيخ للحكومة نظراً لعدم إجراء مناقشات أو تصويتات؛ بل تساعد الأعضاء في إلقاء الضوء على أي تقصير في تعامل الحكومة مع موضوع ما».

ورغم أن النظم الرئاسية لا تتبع نفس الإجراءات التي تتبعها النظم البرلمانية عند استجواب وزراء الحكومة بشكل روتيني، فإن لها أساليبها المتنوعة في الحصول على إجابات من الوزراء، إلى جانب الإجراءات الاعتيادية للجان. على سبيل المثال، بموجب دستور تشيلي المعدل لسنة ١٩٨٠، بإمكان الكونجرس أن

يطلب حضور أي من الوزراء جلسات خاصة في أي من المجلسين يتم عقدها لإبلاغ الأعضاء بموضوعات تقع في نطاق اختصاص وزارته.

تصديق البرلمان على التعيينات بالسلطة التنفيذية

في النظم الرئاسية التي لا يكون الوزراء فيها أعضاء بالهيئة التشريعية، يتمثل أحد الأوجه المهمة للرقابة في عملية التصديق على التعيينات بالسلطة التنفيذية ومجلس الوزراء، وهو ما يتطلب عادة تحقيقات طويلة للتأكد من ملاءمة الشخص المعين للوظيفة الحكومية. وقد تشمل تلك التحقيقات أيضاً التعيينات في السلك القضائي، والسفارات، والوزارات. وقد وضعت كذلك بعض النظم البرلمانية إجراءات للرقابة على التعيينات غير الوزارية المهمة، وإن كان ذلك نادراً.

ويتمثل الشق الآخر في إمكانية عزل الرئيس من منصبه. إذ يشكل حق الهيئة التشريعية في توجيه الاتهام إلى الرئيس بالتقصير عن طريق إجراءات خاصة في النظام الرئاسي الملجأ الأخير، والذي عادة ما تسبقه بعض الخروقات الخطيرة للقانون أو الدستور. وعلى العكس من ذلك، نجد في النظم البرلمانية أن إجراء تصويت على سحب الثقة من رئيس الوزراء يعني فقده تأييد البرلمان لأسباب سياسية، ولا يعني احتمال حدوث مواجهة بين السلطة التنفيذية والبرلمان ما دامت الحكومة تحظى بدعم البرلمان. وتسمح بعض البرلمانات بالتصويت على سحب الثقة من بعض الوزراء دون أن يؤثر ذلك في تشكيل الحكومة بصفة عامة.

لجان التحقيق الخاصة

ثمة وسيلة أخرى من وسائل الرقابة جديرة بالذكر هنا وهي لجان التحقيق الخاصة التي يجوز للبرلمان أن يشكلها للتحقيق في موضوعات تهم الرأي العام، والتي تتخطى في الغالب اختصاصات وزارة واحدة ونطاق صلاحيات أكثر من لجنة من لجانها. وينبغي أن نفرق بين هذه اللجان ولجان التحقيق التي تشكلها الحكومة وتحدد اختصاصاتها وتختار أعضاءها الرئيسيين. فاللجان التي تشكلها الحكومة يمكن أن تصبح أحياناً أدوات لصرف الانتباه عن موضوع مثير للجدل أو التخفيف من حدة النقد المحتمل توجيهه لعمل الحكومة، ومن ثم لا يمكن أن تكون هذه اللجان أداة فعالة للرقابة على الإطلاق.

ومن العناصر المهمة لضمان فعالية لجان التحقيق توفير الحماية للشهود من

خلال قانون «التبليغ عن الفساد»، رغم أن لهذه الحماية أهمية أوسع تتعدى ذلك. وفيما يلي تعليق ورد في مؤلف أعده «المعهد الديمقراطي الوطني» حول المعايير الدولية للهيئات التشريعية الديمقراطية:

> «تتمتع السلطة التشريعية بالحق في تشكيل لجنة للتحقيق في الموضوعات التي تهم الرأي العام. ومن الأمور الضرورية لممارسة هذا الحق أن يكون لدى المرشدين عن القضايا محل التحقيق أو الشهود أو «المبلغين عن الفساد»، وهي التسمية الشائعة لهم، القدرة على تقديم معلومات دقيقة مع التأكيد على عدم الإفصاح عن هويتهم وضمان عدم تعرضهم لأي أذى، سواء كان شخصياً أو مهنياً، نتيجة المعلومات التي يدلون بها».

وتطبق بلدان عدة هذه التشريعات، مع تفاوت درجة الحماية التي تُوفرها لمن يدلون بالمعلومات. وإذا اقتصر توفير الحماية على الإفصاح عن المعلومات من خلال قنوات محددة، كما هي الحال بالنسبة إلى الموظفين، فقد تؤدي تلك الإجراءات إلى إهمال مشكلة أو شكوى ما في هدوء. وعلى العكس من ذلك، نجد في الولايات المتحدة أن «المبلغ عن الفساد» في قطاع العمل الفيدرالي غير ملزم بالإفصاح عن المعلومات من خلال أية قناة محددة، وقد يتمتع بالحماية حتى إذا تسربت المعلومات إلى الصحافة.

قراءات إضافية على شبكة الإنترنت حول الرقابة التي يمارسها البرلمان على أنشطة السلطة التنفيذية:

Inter-Parliamentary Union (2006). Parline database module on parliamentary oversight. <http://www.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp>

National Democratic Institute (2000). Strengthening legislative capacity in legislative-executive relations. <http://www.accessdemocracy.org/library/980_gov_legcapacity.pdf>

Pelizzo, R., Stapenhurst, R. and Olson, D. (eds.) (2004). Trends in parliamentary oversight. World Bank Institute <http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/TrendsinParliamentaryOversight-FINAL.pdf>

Pelizzo, R., Stapenhurst, R. (eds.) (2004). Legislatures and oversight. World Bank Institute <http://siteresources.worldbank.org/EXT PARLIAMENTARIANS/Resources/Legislatures_and_Oversight.pdf>

دراسة حالة حول الرقابة: السياسة الأمنية

تعتبر السياسة الأمنية مجالاً خصباً لمناقشة موضوع الرقابة البرلمانية. وفي «دليل حول الرقابة البرلمانية على قطاع الأمن» a Handbook on Parliamentary Oversight of the Security Sector، أصدره «الاتحاد البرلماني الدولي» و«مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة» the Geneva Centre for the Democratic Control of (٢٠٠٣) Armed Forces، تم تحديد ثلاثة تحديات على وجه الخصوص تواجه الرقابة على هذا المجال من السياسات:

- تعرقل قوانين السرية الجهود الرامية إلى تعزيز الشفافية في قطاع الأمن...
- يتسم قطاع الأمن بالتعقيد الشديد، لذا فإن على البرلمانات أن تراقب فيه موضوعات مثل شراء الأسلحة ومراقبتها، واستعداد الوحدات العسكرية للقتال. ولا تتوفر لدى كل البرلمانات المعرفة والخبرة الكفيلتان بمعالجة تلك الموضوعات بأسلوب فعال.
- قد يؤثر التأكيد على التعاون الأمني الدولي في الشفافية والشرعية الديمقراطية للسياسة الأمنية للدولة إذا أدى إلى استبعاد البرلمان من الإجراءات المتبعة. (ص ١٩).

ويمكن تناول جانبين يثيران القلق فيما يتصل بالرقابة على هذا القطاع لتوضيح التحديات التي ينطوي عليها. يتمثل أولهما في التصديق على نشر القوات المسلحة خارج البلاد. ويشير الدليل إلى أنه «من منظور الإدارة الرشيدة، يكون من المحبذ أن تتم إتاحة الفرصة أمام البرلمان للمشاركة في اتخاذ القرار الخاص بإشراك القوات المسلحة في عمليات عسكرية خارج البلاد» (ص ١١٨). ويجدر بنا

أن نضيف عبارة «من المنظور الديمقراطي» أيضاً. وفي الواقع العملي، كما يوضح الدليل، تختلف الممارسات المتبعة بدرجة كبيرة، ففي بعض الدول يتطلب نشر القوات خارج البلاد الحصول على موافقة مسبقة من البرلمان، أو في حالة الضرورة الحصول على الموافقة بعد وقوع الحدث؛ وفي بعضها الآخر يكون البت في أمر نشر القوات من أعمال السيادة (السلطة التنفيذية) وحدها ويسمح للبرلمان بمناقشة الموضوع فقط دون أن يكون له أدنى سيطرة على حرية التصرف الخاصة بالسلطة التنفيذية.

ومن أمثلة النوع الأول السويد وألمانيا. وقد أشار التقرير الذي قدمه البرلمان الألماني «البوندستاغ» في إطار هذه الدراسة إلى أنه «مقارنة بالبلدان الأخرى، يتمتع البوندستاغ بحقوق واسعة للغاية تخوله المشاركة في اتخاذ هذا النوع من القرارات». وفي هذا الصدد، أكد الحكم الصادر عن «المحكمة الدستورية الفيدرالية» عام ١٩٩٤ على حق البرلمان في منح موافقة مسبقة على نشر القوات المسلحة خارج ألمانيا، كما حدد «قانون المشاركة البرلمانية» الصادر في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٤ الآلية المحددة للموافقة التي لا تخرج عموماً على الممارسة القائمة. وفيما يلي وصف لإجراءات الموافقة المتبعة في «البوندستاغ»:

«ينبغي على الحكومة الفيدرالية أن تقدم طلباً للبوندستاغ للحصول على موافقته على نشر القوات المسلحة خارج البلاد في وقت مناسب، قبل بدء نشر القوات. وينبغي أن يحتوي الطلب على التفاصيل التالية للمهمة: هدفها، ومكانها، والأسانيد القانونية لها، وأقصى عدد سيتم نشره من الجنود، والقدرات التي تتمتع بها القوات المسلحة التي سيتم نشرها، والمدة المحددة للمهمة، وتكاليفها المتوقعة، والترتيبات الخاصة بالتمويل... وبعد القراءة الأولى، التي تتم عادة دون مناقشة، يُحال الطلب إلى اللجان المسؤولة. وفي اجتماعاتها، تعد اللجان وتقدم للمجلس بكامل هيئته توصية بقرار المجلس. ولا يجوز للجان أن توصي بغير التصديق على الطلب أو رفضه، ولا يجوز تعديل الطلب في أي حال من الأحوال...

وثمة استثناء مهم لهذا الإجراء وهو نشر القوات في حال التعرض لخطر محدق لا يحتمل أي تأخير، وفي العمليات التي يكون الغرض منها إنقاذ أشخاص يتعرضون لمواقف بالغة الخطورة. ففي هذه الحالات، يمكن أن يعطي البوندستاغ موافقته بعد النشر الفعلي

للقوات. ومع ذلك يجب على الحكومة الفيدرالية أن تحيط البوندستاغ علماً بمجريات الأمور بشكل ملائم قبل نشر القوات وفي أثنائه. وعلى الحكومة أن تنهي العملية إذا رفض البوندستاغ الطلب المقدم للحصول على الموافقة».

وينص القانون أيضاً على أنه يجوز للبوندستاغ أن يسحب موافقته على نشر القوات المسلحة خارج البلاد في أي وقت.

ويقدم تقرير البرلمان التركي نموذجاً متميزاً لممارسة الرقابة البرلمانية على قرار نشر القوات خارج البلاد، يتصل بما جاء في الطلب الذي قدمته الحكومة للسماح لها باستخدام القوات العسكرية في شمال العراق، الذي تمت مناقشته في الأول من آذار/مارس عام ٢٠٠٣ في «المجلس الوطني الكبير»:

«تناولت المادة الأولى من الطلب إرسال قوات عسكرية تركية إلى الخارج، في حين تطرقت المادة الثانية إلى السماح بوجود قوات عسكرية أجنبية داخل تركيا. وفي الظروف العادية، تؤيد المجموعة الممثلة للحزب الحاكم داخل البرلمان الاقتراحات المقدمة من الحكومة وترفض إدخال تعديلات عليها. بيد أنه، في هذه الحالة، صوّت العديد من نواب الحزب الحاكم ضد الطلب. ولا شك في أن المظاهرات التي نظمتها المنظمات غير الحكومية كان لها أثر مهم في هذه الخطوة... ومن ثم، يعتبر رفض الطلب المقدم من الحكومة وتصويت ربع أعضاء الحزب الحاكم ضده برهاناً على تأثير البرلمان في القرارات السياسية».

قانون مكافحة الإرهاب

يأتي قانون مكافحة الإرهاب في المرتبة الثانية ضمن الموضوعات الحساسة التي تلوح في الأفق في الوقت الراهن، لأنه يثير في المجتمعات الديمقراطية مشكلة حول كيفية تحقيق التوازن السليم بين الأمن وحماية الحريات المدنية والسياسية في حال تعارضهما. وفي خطابه الذي ألقاه في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠١، أوضح كوفي أنان بما لا يدع مجالا للشك أن الأمرين لا يتعارضان بالضرورة، وإنما «يكمن الخطر الحقيقي في أننا في أثناء سعينا إلى تحقيق الأمن، قد ينتهي بنا المطاف إلى التضحية بالحريات الأساسية، ومن ثم إضعاف أمننا المشترك بدلا من تعزيزه،

وبالتالي إتلاف قارب الحكومة الديمقراطية من الداخل». وفي تعليقه على هذا الموضوع، يصر «دليل الرقابة البرلمانية على قطاع الأمن» على «ضرورة ألا توكل مسؤولية تحقيق التوازن بين الحريات والأمن إلى السلطة التنفيذية وحدها، وأن يمارس البرلمان، بوصفه ممثلا للشعب وحامياً لحقوقه، رقابة صارمة في هذا الصدد». ويطرح الدليل عدداً من الاقتراحات حيال ما ينبغي على أعضاء البرلمان أن يقوموا به لمكافحة الإرهاب، منها:

- اتباع منهج واضح لمكافحة الإرهاب، لا يركز على الحماية والأمن فحسب، بل يعالج كذلك جذور الإرهاب...
- التأكد من أن الدولة طرف في الاتفاقيات والبروتوكولات الدولية المتعلقة بموضوع الإرهاب...
- العمل على تبني إجراءات تشريعية تسمح بتعويض ضحايا الأعمال الإرهابية، تعبيراً عن التضامن الوطني.
- التأكد من أن قانون مكافحة الإرهاب يوازن بشكل سليم بين متطلبات الأمن وتمتع المواطنين بالحقوق المدنية والسياسية...

ومن بين الأحكام الواردة في الاتفاقيات الإقليمية والدولية لحقوق الإنسان التي لا يمكن إخضاعها لهذا التوازن، أو الانتقاص منها تحت أي ظرف من الظروف، الحظر التام لاستخدام التعذيب وحظر ترحيل طالبي اللجوء أو غيرهم من المواطنين الأجانب إلى بلدان يمارَس فيها التعذيب؛ أو استخدام المجال الجوي للدولة لهذا الغرض. ويقع على عاتق أعضاء البرلمان بصفة خاصة مسؤولية التحقيق في هذه الممارسات ومقاومتها، إذا تبين لهم حدوثها.

قراءات إضافية على شبكة الإنترنت حول الرقابة البرلمانية على السياسة الأمنية:

Inter-Parliamentary Union, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (2003). Parliamentary oversight of the security sector principles, mechanisms and practices.
<http://www.dcaf.ch/oversight/proj_english.cfm?navsub1=12&navsub2=3&nav1=3>

National Democratic Institute (2005). Democratic oversight of police forces, mechanisms for accountability and community policing. <http://www.accessdemocracy.org/library/1906_gov_policing_080105.pdf>

التدقيق في الموازنة والرقابة المالية

من المهام الرئيسة التي يضطلع بها البرلمان بشكل دائم، ممارسة الرقابة على عملية تحصيل الإيرادات العامة وإنفاقها. ومن القواعد المستقرة أنه: «لا ضرائب بدون موافقة البرلمان» ومؤدى ذلك أن الموافقة الصريحة من قبل نواب الشعب المنتخبين شرط ضروري لقبول المواطنين دفع الضرائب الإلزامية التي تفرضها عليهم الحكومة. ويمكن تقسيم الرقابة البرلمانية على الشؤون المالية للحكومة إلى مرحلتين: الأولى تتعلق بدراسة خطط الحكومة الخاصة بتحصيل الإيرادات المتوقعة وإنفاقها واعتمادها من خلال التدقيق في الموازنة التي تقترحها؛ والثانية تتعلق بمراقبة المصروفات الفعلية للحكومة للتأكد من أنها قد التزمت بالبنود التي اعتمدها البرلمان. وكلتا المرحلتين متداخلتان وتؤثر كل منهما في الأخرى، فما يسفر عنه النقاش في المرحلة الثانية مثلا سوف يوضع في الاعتبار عند مناقشة المرحلة الأولى في دورة برلمانية قادمة. ومع ذلك، ولأغراض التحليل، يمكن تناول كل مرحلة على حدة.

التدقيق في الموازنة

يقع على عاتق السلطة التنفيذية مسؤولية صياغة مقترحات مفصلة حول الموازنة السنوية لتتمكن الحكومة من تحصيل الإيرادات العامة وإنفاقها. وفي النظم التي تسير على نسق برلمان المملكة المتحدة، جرت العادة على أن تُقدم الموازنة للبرلمان ليدقق في كل جوانبها في موعد محدد دون أن تتاح للبرلمان الفرصة الكاملة لإدخال تعديلات جوهرية على السياسات. وقد يتلقى وزير الخزانة العامة أو من يقوم مقامه تقارير من جماعات لها مصالح اجتماعية واقتصادية متنوعة في أثناء عملية وضع الموازنة، بيْد أن البرلمان لا تتم استشارته أو إبلاغه بمحتويات الموازنة قبل عرضها عليه في يوم مناقشتها. وبعد ذلك، يتلخص دور البرلمان في مناقشة بنودها العامة في حضور جميع أعضائه، ويتم تحديد التناقضات المحتملة

في الموازنة والمبالغ التي يمكن توفيرها منها من خلال إجراء تحليل مفصل لتقديرات النفقات في لجنة الشؤون المالية. ويتوافق وصف وظيفة «اللجنة المعنية بالتقديرات» في البرلمان الهندي بوضوح مع هذا المفهوم، إذ تتلخص وظيفتها في «النظر في النفقات الحكومية المُقترحة في الموازنة السنوية وإعداد تقرير بما يمكن تحقيقه من توفيرات، أو تعديلات في التنظيم، أو فعالية في التكلفة، أو إصلاحات إدارية تتماشى مع السياسة التي ترتكن إليها التقديرات».

ومع مرور الوقت، أصبح هذا المفهوم الضيق لدور البرلمان في صياغة الموازنة الاستثناء وليس القاعدة المعمول بها. فقد ورد في استبيان أجراه البنك الدولي أنه: «في معظم بلدان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، تقدم الموازنة إلى المشرعين قبل شهرين إلى أربعة أشهر من بداية السنة المالية الجديدة». (نتائج الاستبيان الخاص بممارسات وإجراءات الموازنة، منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية والبنك الدولي، ٢٠٠٣ Results of the survey on Budget Practices and Procedures, OECD/World Bank, 2003). ويتيح هذا المدى الزمني للبرلمان القيام بدور أكثر استدامة في التأثير في مضمون السياسات المتصلة بالموازنة النهائية، سواء في المناقشات والمفاوضات التي تسبق عرض الموازنة على البرلمان، أو في أثناء مرحلة النظر في مقترحات الحكومة. وقد تطورت مشاركة البرلمان في هذا الصدد على وجه التحديد في النرويج، حيث تتم المفاوضات حول النفقات الإجمالية وتوزيع الموازنة على البنود المختلفة داخل البرلمان ذاته. وقد تناول الإصلاح الخاص بالموازنة الذي تم إقراره عام ١٩٩٧ مسألة اتجاه عملية إقرارها نحو زيادة حدود المصروفات حتى تستوعب المشروعات المقترحة من مختلف الأحزاب:

«يرى كثيرون أن الإجراءات الجديدة لوضع الموازنة تعد تطوراً مهماً. ففي هذه الإجراءات التي تتم في فصل الخريف في البرلمان السويدي (الذي يُعرف باسم «ستورتينغ»)، تبدأ الأحزاب السياسية بمناقشة ما اتفقت عليه الأغلبية حول إجمالي المصروفات في الموازنة، وإجمالي المبالغ في مختلف أقسامها المخصصة للجان الدائمة. ولا تدرس اللجان الدائمة التفاصيل إلا بعد هذه الخطوة، بيد أنه ينبغي ألا تتجاوز إجمالي المخصصات المحددة لها في الموازنة. وفي السابق، كان الإطار الكلي للموازنة لا يعتمد إلا قبل انتهاء الإجراءات، مما دفع مختلف الأحزاب السياسية إلى تقديم مقترحات عديدة لزيادة

مخصصات الموازنة، بيد أنها لم تكن واقعية، فكان من غير الممكن إقرارها في إطار إجمالي مخصصات الموازنة الضرورية».

وفي السويد أدخلت إصلاحات مماثلة العام الماضي للأسباب ذاتها «حتى يصعب على مختلف الأغلبيات غير المستقرة زيادة مخصصات الموازنة دون وجود التمويل اللازم». وفيما يلي وصف لعملية وضع الموازنة في ثوبها الجديد:

«بموجب الإصلاح، تقدم الحكومة السويدية إلى الريكسداج مشروعاً شاملا وموحداً للموازنة في بداية فصل الخريف عند انعقاد البرلمان وتتم دراسة المشروع مدة ثلاثة أشهر. ويحتوي على الحد الأقصى لنفقات الحكومة المركزية. ويتم اعتماد الموازنة على مرحلتين؛ في الأولى يعتمد الريكسداج سقفاً للمصروفات وحدود الإنفاق الخاصة بسبعة وعشرين مجالاً من مجالاتها استناداً إلى الاقتراحات التي ترفعها اللجنة المعنية بالشؤون المالية إلى البرلمان. وفي المرحلة الثانية يعتمد البرلمان المبالغ المخصصة لمختلف الأغراض في كل مجال من مجالات المصروفات استناداً إلى الاقتراحات التي ترفعها مختلف اللجان المتخصصة. ولا يجوز أن يتجاوز إجمالي المخصصات في كل مجال الحدود التي تم وضعها سلفاً».

وفي السنغال زاد تأثير البرلمان في شكل موازنة الحكومة بشكل كبير منذ ١٩٩٨، عندما تم إدخال إجراءات لمناقشة ملامحها الرئيسة قبل عرضها كاملة على البرلمان. ويعتمد المثال التالي على ابتكار أُدخل في البرلمان الفرنسي قبل عامين:

«تُجرى المناقشات المتصلة بتوجهات الموازنة خلال الجلسة السابقة لجلسة إقرارها، مما يعطى فرصة للبرلمانيين للتأثير في اختيارات الحكومة. وتتم المناقشات على النحو التالي:

١. مناقشات لجنة الشؤون المالية. يعرض وزير المالية تقريراً تمهيدياً حول توجهات الموازنة ويرفعه إلى لجنة الشؤون المالية، وبعد مناقشات هذه اللجنة، يعد أحد النواب تقريراً ويرفعه إلى الجمعية الوطنية بكامل أعضائها.

٢. مناقشات الجمعية الوطنية. تدرس الجمعية الوطنية التقرير ثم تعقد نقاشاً عاماً حول النقاط التي تثير قلق النواب إزاء

مخصصات الموازنة. ويحاول النواب طرح أولوياتهم، التي من الجائز أن تختلف عن أولويات الحكومة».

وفي زيمبابوي، تتم إجراءات تدقيق البرلمان في الموازنة على مرحلتين: ١) المرحلة السابقة لتقديم الموازنة، التي تراجع خلالها اللجان مقترحات الإنفاق المقدمة من الوزارات كل على حدة؛ و٢) المرحلة التالية لتقديم الموازنة رسمياً، عندما تُعد «لجنة الموازنة والشؤون المالية والتنمية الاقتصادية»، تقريراً حول إطار الاقتصاد الكلي للموازنة وإجمالي الأولويات ويضاف إلى هذا التقرير المراجعات الإضافية التى تقوم بها لجان القطاعات. وقبل إجراء إصلاحات عام ١٩٩٨ التي أدخلت هذه الإجراءات، «كان البرلمان يتعامل مع الموازنة في إطار ضيق». إذ كانت السلطة التنفيذية تتولى صياغتها ويصدق عليها البرلمان دون مشاركة منظمات المجتمع المدني أو الجمهور. أما الإجراءات الجديدة فتفتح الباب بشفافية أمام مشاركة تلك المنظمات:

«في أثناء المرحلة السابقة لتقديم الموازنة، تدرس اللجان الوزارية مقترحات أو أولويات القطاعات المقدمة من الوزارات. وتتشاور اللجان مع الشعب من خلال تعليقات مكتوبة وجلسات عامة يصدر عنها بعد ذلك توصيات ترفع إلى الوزراء. وفي المرحلة الثانية، وهي التالية لتقديم الموازنة، تحلل اللجان الوزارية أصوات الوزارات التي تمثلها، وتجري كذلك مشاورات مع الشعب والوزارات التنفيذية والمنظمات المدنية في أثناء مراجعة برامج الموازنة المقترحة وأرقامها».

وإذا كان للبرلمان دور جوهري في المناقشات التي تتم في المرحلة السابقة لتقديم الموازنة، فمن الممكن دراسة تأثير توزيع الموازنة على مختلف فئات المجتمع في تحديد شكل بنودها التي ستقدم في نهاية المطاف إلى البرلمان. وقد حدث ذلك على سبيل المثال في المبادرات الخاصة بوضع موازنات تراعي المساواة بين الرجل والمرأة والتي ناقشناها في الفصل الرابع. وفي أوغندا، كان العامل الأساسي في إحداث تغيير في القانون هو تحالف أعضاء البرلمان مع جماعات من خارجه حول موضوع وضع موازنة تراعي تلك المساواة، مما أعطى البرلمان دوراً جديداً في المراحل المبكرة لوضع الموازنة.

ومن العقبات التي واجهت برلمانات بلدان نامية عديدة وغلت يدها عن إحداث

أي تأثير في موازنتها الوطنية، قيمة القروض التي تحصل عليها من منظمات دولية مثل صندوق النقد الدولي وشروط سدادها، وهى الجوانب بالغة الأهمية لأنها يمكن أن تحدد شكل الموازنات الوطنية لجيل قادم. وسيتم تناول هذه العقبة كأداة في الفصل التالي.

قراءات إضافية على شبكة الإنترنت حول إجراءات وضع الموازنة في البرلمان:

Commonwealth Parliamentary Association (2001). Parliamentary oversight of finance and the budgetary process. The report of a Commonwealth Parliamentary Association workshop, Nairobi, Kenya, 01h -14th December, 2001.
>http://www.cpahq.org/uploadstore/docs/parliamentaryoversightoffinance.pdf>

Inter-Parliamentary Union, United Nations Development Programme, World Bank Institute and United Nations Fund for Women (2004). Handbook: Parliament, the budget and gender.
<http://www.ipu.org/PDF/publications/budget_en.pdf>

National Democratic Institute (2003). Legislatures and the budget process. An international survey.
<http://www.accessdemocracy.org/library/1651_gov_budget_093103.pdf>

Santiso, C (2005). Budget institutions and fiscal responsibility: parliaments and the political economy of the budget process in latin america. World Bank Institute
<http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/Budget_Institutions_and_fiscal_responsibility_FINAL.pdf>

Wehner, J (2004). Back from the sidelines? Redefining the contribution of legislatures to the budget cycle. World Bank Institute
http://siteresources.worldbank.org/EXTPARLIAMENTARIANS/Resources/Back_from_the_Sidelines_Joachim_Wehner.pdf>.

مراقبة النفقات الحكومية

تتولى مراقبة النفقات الحكومية لجنة للحسابات العامة أو ما يقوم مقامها في معظم برلمانات العالم، ويترأسها عادة عضو لا ينتمى إلى الحزب الحاكم تعزيزاً لاستقلالها. وتتضمن عملية المراقبة الفعالة موضوعات مثل:

- هل تم إنفاق الأموال العامة في الأغراض المخصصة لها؟
- هل تم التصرف فيها بحيث تؤتى ثمارها ودون تبديد؟
- هل ظل الإنفاق في حدود مخصصات الموازنة؟
- هل ثمة دليل على حدوث تدليس أو احتيال أو اختلاس أو أية مخالفات أخرى؟

وفي الفترة الأخيرة، حولت برلمانات عدة تركيزها في عملية المراقبة من تتبع تفاصيل تدفق النفقات إلى تحليل النتائج والإنجازات المستهدفة للأداء الحكومي، في إطار أبواب أوسع للموازنة. وعلى سبيل المثال، يقدم قانون الإصلاح الفرنسي الخاص بالموازنة لسنة ٢٠٠١ مثالاً على هذا التحول:

> «يهدف هذا التبويب الجديد في الوقت نفسه إلى إتاحة فرصة أكبر للمديرين للمناورة (إذ يمكنهم أن يستخدموا مخصصات الموازنة بحرية أكبر في إطار برامجهم) وتتيح مراقبة أعمال الحكومة التي تستهدف تحقيق غايات ونتائج السياسات التي تمول من ميزانية الدولة. ومن المتوقع أن تسهم عملية وضع الموازنة على أساس النتائج في التحول من ثقافة قائمة على بحث الوسائل إلى ثقافة قائمة على تقييم الأداء».

وفي أثناء قيامها بعملية المراقبة المالية، تحظى غالبية البرلمانات بدعم من مكتب مراجع عام مستقل، يتولى مراجعة كل الحسابات الحكومية بما فيها، حسابات الشركات العامة والأجهزة غير الحكومية التي تنفق من المال العام وذلك في بلدان عديدة. وفي مالطا، على سبيل المثال، يتضمن تفويض المراجع العام، الذي يتطلب تعيينه موافقة ثلثي أعضاء البرلمان على الأقل، إجراء «مراجعة سنوية كاملة على الشؤون المالية والالتزام باللوائح والقوانين لكل المصالح الحكومية والأجهزة العامة الأخرى». وفي قانون سنة ١٩٩٧، تم توسيع نطاق هذا التفويض ليشمل:

> «سلطات مستقلة لتقديم الاستشارات وإجراء التحقيقات ومنها التحقيق في أي شأن يتعلق باستخدام الأموال العامة؛ وإجراء مراجعات لتقييم الأداء والقيمة المالية للمصالح الحكومية والأشخاص الاعتبارية العامة والشركات التي تكون الحكومة مساهماً أساسياً فيها. ويجري المراجع العام هذه المراجعات بمبادرة من «المكتب الوطني لمراجعة الحسابات» بناء على طلب من لجنة الحسابات العامة أو وزير المالية».

وفي جمهورية كوريا، كانت ثمة حاجة إلى إنشاء جهاز مستقل يعاون الجمعية الوطنية في مراقبة الحسابات الحكومية وقد أنشئ باسم «مكتب الموازنة التابع للجمعية الوطنية» عام ٢٠٠٣ الذي يتبع رئيس الجمعية مباشرة:

> «يتألف «مكتب الموازنة التابع للجمعية الوطنية» من حوالي ثمانين خبيراً محايداً، لا تتمثل مهمتهم في تحليل الموازنة والحسابات فحسب، بل أيضاً في حساب التكاليف الناشئة عن صياغة مشروعات القوانين أو تعديلها بما فيها المشروعات الصادرة عن البرلمان نفسه. ومن خلال مكتب الموازنة، تستطيع الجمعية الوطنية أن تبقي الأنشطة التشريعية في حدود التكاليف المعقولة وتحول دون سن أو تعديل مشروعات قوانين من شأنها أن تثقل كاهل الموازنة الوطنية».

وتُعتبر النظم الخاصة بمكافحة الفساد عنصراً مهماً في عملية متابعة المصروفات الحكومية في العديد من البلدان. فعلى سبيل المثال، يُحمل قانون الإدارة المالية العامة لجنوب إفريقيا لسنة ١٩٩٩ كبار الموظفين في الإدارات الحكومية مسؤولية إهدار الأموال العامة، مما يدفعهم «إلى تطبيق نظم وضوابط رقابية في إداراتهم من شأنها أن تمنع هذا الإهدار. كما يُلزم القانون أيضاً الإدارات الحكومية بوضع إستراتيجيات لمكافحة الفساد والاحتيال وتقديمها إلى الخزانة خلال إطار زمني محدد». ويوجد بالعديد من البلدان لجان مستقلة لمكافحة الفساد ترفع تقاريرها إلى البرلمان، وتتمتع بسلطات التحقيق والملاحقة القضائية، وتعمل على تعزيز عمل المراجع العام ولجنة الحسابات العامة.

قراءات إضافية على شبكة الإنترنت حول التدقيق في الحسابات العامة واستراتيجيات مكافحة الفساد:

Global Organization of Parliamentarians against Corruption (2005). Controlling corruption: a parliamentarian's handbook. <http://www.gopacnetwork.org/Docs/CCH FINAL Aug 05 ENG.pdf>

Global Organization of Parliamentarians against Corruption <http://www.gopacnetwork.org/>

Inter-Parliamentary Union (2001). The role of parliaments in the fight against corruption.<http://www.ipu.org/splz-e/hague01-bkgr.htm>

Pelizzo, R., Sahgal, V., Stapenhurst, R., Woodley, W: (2005). Scrutinizing public expenditures: assessing the performance of public accounts committees. World Bank
http://wwwds.worldbank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&eid=000090341_20050516071440>

تعزيز التكامل الوطني من خلال دعم الإجراءات الديمقراطية

من بين الوظائف المهمة للبرلمانات، وإن لم تحظَ بقدر كافٍ من الاهتمام، تعزيز التكامل الوطني من خلال دعم الإجراءات والمؤسسات الديمقراطية في كافة أنحاء البلد. وفي بعض البلدان تعد هذه هي المهمة المحددة لمجلس الشيوخ، ويتضح ذلك على وجه الخصوص في النظم السياسية الفيدرالية. ويوضح التقرير المقدم من برلمان جنوب إفريقيا دور «المجلس الوطني للأقاليم» على النحو التالي:

> «باعتباره الشق الثاني للبرلمان الوطني لجنوب إفريقيا، يمثل المجلس الوطني للأقاليم مصالح إقليمية (وإلى حد ما الحكومة المحلية) في السياق الوطني. وينبغي أن يُنظر إلى دوره في إطار الحكومة التعاونية، مما يعني أن السياسة الوطنية ينبغي أن تراعي بدقة شديدة احتياجات واهتمامات المحليات والأقاليم. كما يعني ذلك أيضاً ضرورة ألا تعمل البلديات والأقاليم، على وجه الخصوص، بشكل منفرد أو بمعزل عما حولها؛ بل ينبغي دمجها بعمق في العمل السياسي الوطني».

ويتألف مجلس الشيوخ الهندي (والذي يُعرف باسم «راجيا سابها»، أو «مجلس الولايات») من ممثلين يتم انتخابهم من قبل أعضاء المجلس التشريعي المنتخبين في كل ولاية أو إقليم اتحادي، وشأنه شأن «المجلس الوطني للأقاليم» بجنوب إفريقيا، تناط به مسؤولية محددة هي تنسيق السياسات والتشريعات الوطنية في أقاليم الاتحاد. ويعقد سنوياً مؤتمر لرؤساء الهيئات التشريعية على المستوى المركزي وعلى مستوى الولايات لتبادل الأفكار والممارسات. «ويهدف إلى التأكد من أن النظام البرلماني يسير في الاتجاه الصحيح؛ وأن الأعراف والتقاليد تسير في الاتجاه نفسه؛ وأن هناك تماثلاً، بقدر الإمكان، بين ممارسات وإجراءات البرلمان

والهيئات التشريعية بالولايات».

ولا يقتصر دور التنسيق على المجلس الثاني في النظم الفيدرالية، ففي فرنسا يقوم مجلس الشيوخ بدور مماثل فيما يتعلق بالهيئات المنتخبة الأخرى في جميع الأنحاء:

> «باعتباره ممثلا لجماعات المصالح المحلية، أي المواطنين في مناطقهم ومقاطعاتهم وأقاليمهم، يعقد مجلس الشيوخ اجتماعات «لمجلس الطبقات المؤلف من مسؤولين محليين منتخبين» *Estates General of Local Elected Officials*. هذه الاجتماعات يلتقي المسؤولون المحليون المنتخبون ورئيس مجلس الشيوخ لمعالجة المشكلات التي تواجه الأجهزة الجماعية اللامركزية التي يمثل مجلس الشيوخ مصالحها. وقد خُصص الاجتماع الأخير لمناقشة موضوع العلاقات بين المناطق».

وبالمثل، أنشأ البرلمان الأوكراني مجلساً استشارياً يعنى بالحكم الذاتي المحلي يرأسه رئيس البرلمان بهدف «تعزيز الحكم الذاتي المحلي، وإنشاء رابطة من المجتمعات التي تحكم نفسها ذاتياً طبقا «للميثاق الأوربى للحكم الذاتي المحلي»، وأداء دور الوسيط بين اللجان البرلمانية والأجهزة التمثيلية المحلية فيما يتعلق بالتشريعات». وثمة أمثلة على هذا الدور التنسيقي في العديد من البرلمانات.

تسوية النزاعات

ثمة وجه مميز لدور البرلمان في تعزيز التكامل الوطني يكمن في مساهمته في تسوية النزاعات التي قد تنشب داخل المجتمع. إذ تعد البرلمانات محفلا رئيساً لحل الخلافات السياسية من خلال الوسائل الديمقراطية المتمثلة في إقامة الحوار والوصول إلى تسوية مرضية لجميع الأطراف. وقد تنعكس هذه النزاعات والخلافات في المنافسة بين الأحزاب داخل البرلمان مما يزيد من حدتها، لاسيما عندما يأخذ هذا التنافس طابعاً حزبياً قوياً أو طابع «الفائز يحصل على كل شيء». وهنا بالتحديد تقع المسؤولية على عاتق البرلمانات في المبادرة إلى التأكيد على إمكانية التعامل مع مختلف وجهات النظر في جو من الاحترام المتبادل وإقامة حوار جاد بشأنها.

وقد تم الاعتراف بالجهود التي تبذلها البرلمانات لمنع النزاعات والوصول إلى

تسوية في الفترة اللاحقة لها في «المبادئ التوجيهية الدولية لتعزيز دور البرلمانات في منع الأزمات واستعادة الحياة الطبيعية» the International Guidelines for Strengthening the Role of Parliaments in Crisis Prevention and Recovery، التي أصدرها «برنامج الأمم المتحدة الإنمائي» بالتعاون مع «الاتحاد البرلماني الدولي» عام ٢٠٠٦. وتوضح هذه المبادئ أن إجراء الانتخابات في الفترة اللاحقة للنزاعات كثيراً ما يعتبر شرطاً ضرورياً لبناء السلام، في حين عادة ما يغفَل الدور الذي يمكن أن تقوم به البرلمانات على المدى البعيد:

«تعتبر إدارة الحكم الشرعية والنيابية، التي تتسم بالفعالية وترتكن إلى حكم القانون واحترام حقوق الشعوب وحرياتهم الأساسية، في حد ذاتها أكثر الوسائل المتاحة للمجتمعات فعالية لمنع النزاعات وإدارتها واستعادة الحياة الطبيعية. وتدير البرلمانات عادة النزاعات في الإطار السياسي، ومن ثم تحول دون اندلاع أعمال العنف في البلاد. ومع ذلك، ففي معظم المجتمعات الديمقراطية لا تتجه الأنظار إلى إسهامات البرلمان بوجه عام إلا إذا أخفق في القيام بدوره. ولا ريب في أن المناقشات البرلمانية، والاتفاقات المبرمة بين الأحزاب السياسية، والتفاعل بين البرلمان والناخبين والمجتمع المدني، وتبادل المعلومات بين أعضاء البرلمان بشكل غير رسمي، والوصول إلى حلول وسط حول تخصيص الموارد تساهم جميعها في حفظ السلام... وتؤكد التجارب المستمدة من المواقف الأخيرة التي حدثت في الفترات اللاحقة للنزاعات أن المساعدات التي تقدم من الأطراف الخارجية الفاعلة كثيراً ما تقلل من شأن الدور البناء الذي يمكن أن تقوم به المؤسسات البرلمانية والنواب المنتخبون أنفسهم».

ومثال على الدور الذي يمكن أن يؤديه البرلمان، ما ورد في البحث الذي شارك به السيد «سيريل نديبيلي»، الرئيس الأسبق لبرلمان زيمبابوي وعضو مجموعة العمل التابعة للاتحاد البرلماني، في مؤتمر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والاتحاد البرلماني الدولي حول «تعزيز دور البرلمانات في تسوية النزاعات وفي المرحلة اللاحقة لها، الذي عقد في حزيران/يونيو ٢٠٠٥». ويشير البحث إلى أنه «منذ الانتخابات العامة التي أجريت عام ٢٠٠٠، اتسم المشهد السياسي بتوتر العلاقات والعدائية في الغالب بين أنصار الحزبين السياسيين الرئيسين. وفي الوقت الذي

ازدادت فيه حدة التوتر بالمجتمع الزيمبابوي، اكتسب دور البرلمان أهمية أعظم بوصفه محفلاً وطنياً لإقامة حوار وطني شامل». وقد تم تناول هذه المسؤولية، من خلال المكاتب التابعة للبرنامج الإنمائي والتي أثبتت كفاءتها، عن طريق إشراك جميع المنتفعين الرئيسيين، ومنهم الحكومة، في برنامج تحويل النزاعات Conflict Transformation Programme . ويتضمن هذا البرنامج تدريب الأطراف الأساسية، لاسيما أعضاء البرلمان، على مهارات تحويل النزاعات والوساطة من خلال عقد ورش عمل ومبادرات أخرى لبناء الثقة. ويدرك القائمون على البرنامج أن لأعضاء البرلمان، «بوصفهم ممثلين لمختلف جماعات المصالح»، دورًا مهما في تهدئة النزاعات في المجتمع بوجه عام. ويوضح البحث الأساس المنطقي للبرنامج وأثره على النحو التالي:

> «يتم تزويد البرلمان بالمهارات اللازمة للتفاوض والوساطة وتسوية النزاعات لتمكينه رأب الصدع الذي قد يستفحل في المجتمع، ووقف التدهور الاقتصادي، والتصدي لأزمة الزراعة التي من ضمن تحديات أخرى، وضعت البلاد على حافة اندلاع العنف. وباعتباره طرفاً أساسياً، ينبغي أن يكون دور البرلمان بوصفه محفلاً للحوار الوطني حول إدارة الحكم الوطني وموضوعات التنمية، نموذجاً لإدارة النزاعات وبناء السلام. وهو ما يستوجب أن نعمل على تحسين صورة البرلمان ومكانته بوصفه مؤسسة منتخبة ديمقراطياً لإدارة الحكم، وأن نؤكد على أن الحوار والتسوية السلمية للخلافات يمكن أن يمنعا وقوع النزاعات والعنف...
>
> وتستشهد دراسة أجريت لتقييم أثر برنامج تحويل النزاعات بمثال لأحد أعضاء البرلمان آثر أن يستخدم مهاراته الجديدة داخل دائرته الانتخابية. لقد أشاد هذا العضو بالبرنامج وأشار إلى أن سلوكه المحايد في التعامل مع أبناء الدائرة الذين لا ينتمون إلى حزبه كان له أثر إيجابي في مواقف أعضاء الحزب. وقال إن ثمة أجواء جديدة من سعة الأفق والاحترام المتبادل تخيم على الدائرة... وثمة دليل آخر قوي على الأثر العميق الذي تركه البرنامج في أعضاء البرلمان كل على حدة تجلى في المناخ الذي يسوده الود والتعاون داخل اللجان... وهناك أيضا دليل مادي على إقامة حوارات غير رسمية بين الأحزاب، بعضها حول موضوعات حاسمة مثل الإصلاح الدستوري وإجراء الانتخابات».

ويقر البحث بأن ثمة الكثير مما ينبغي القيام به، وأن موقف قادة الأحزاب في البرلمان لا يزال يحظى بأهمية بالغة. ومع ذلك، يتصور أن للبرلمان دوراً رئيساً في المشاركة في تعميم التدريب على مهارات تحويل النزاعات في جميع أنحاء البلاد من خلال المكاتب البرلمانية المنشأة حديثاً في الدوائر الانتخابية.

وتضرب مالي مثالاً آخر على أخذ البرلمان زمام المبادرة في أنشطة تسوية النزاعات فيها. ولا يوجد في هذا الصدد وصف أدق لدور البرلمان من الوصف الذي قدمه البرلمان نفسه في إطار هذه الدراسة:

«في الدول الديمقراطية الوليدة مثل مالي، يعُد الحفاظ على السلام والاستقرار الاجتماعي أحد الاهتمامات الأساسية للسلطات الوطنية. ومن ثم اضطلعت الجمعية الوطنية بالإضافة إلى دورها في إقرار القوانين والرقابة على عمل الحكومة، بدور بناء في ضمان تحقيق التماسك الاجتماعي وتعزيز الضمير الوطني.

وقد أدت الآثار السلبية للعولمة وظاهرة التصحر والتغيرات الاجتماعية إلى أزمات خطيرة تهدد كيان المجتمعات، وتنذر بإشعال النزاعات بين الجماعات العرقية والمجتمعات المختلفة، ونشوب حركات انتفاضة، بل وحتى حروب أهلية. ومنذ عام ١٩٩٢، حظي دور البرلمان المالي بأهمية كبيرة بوصفه وسيطاً.

وفي كل مرة تعرض فيها السلام أو الإجماع حول الوحدة الوطنية للتهديد أو الخطر، كان النواب يؤدون واجبهم بالتوسط لحل النزاع القائم. فمثلاً، عند تعاملهم مع التمرد الثالث لبدو الطوارق في عامي ١٩٩٠ و١٩٩١، اختار نواب الهيئة التشريعية الأولى، التي استمرت من عام ١٩٩٢ إلى عام ١٩٩٧، وفداً برئاسة رئيس الجمعية الوطنية للاجتماع مع جميع الأطراف المعنية (الفصائل المتمردة، والجيش، والمجتمع المدني) لإقامة حوار ومشاورات. وأوضحت التجربة أن هذا الأسلوب كان له دور حاسم في استعادة السلام في الجزء الشمالي من مالي. وقد طبقت الأساليب ذاتها في التعامل مع أشكال أخرى من النزاعات (مثل النزاعات الدينية، والخلافات حول الأراضي والمراعي)، ونجحت بدرجات متفاوتة».

وثمة مثال آخر مختلف يتصل بقدرة البرلمان على الأخذ بزمام المبادرة في حل نزاع دستوري عميق الجذور. وقد ورد هذا المثال في تقرير البرلمان الأوكراني، المعروف باسم «فيركوفنا رادا»، والذي يشير فيه إلى الدور الرئيس الذي لعبه في حل الأزمة التي حدثت في تشرين الثاني/نوفمبر - كانون الأول/ديسمبر عام ٢٠٠٥ في أثناء «الثورة البرتقالية». وقبل هذا التاريخ كان البرلمان يشارك بفعالية في مناقشات حول الإصلاح الدستوري الذي يستهدف إعادة توزيع السلطات بين الرئيس والبرلمان. وانعكس ذلك في قيام حركة شعبية نشطة ضد «استحواذ الرئيس على سلطات واسعة» وسياسة «الأيدي الغليظة»، وهو ما اتسمت بهما الفترة التي تلت النظام الشيوعي مباشرة. وبعد انطلاق الاحتجاجات الشعبية بسبب الانتخابات المعيبة التي أُجريت في تشرين الأول/أكتوبر عام ٢٠٠٤، استطاع البرلمان أن يقوم بدور المحفز «في توجيه تيار المظاهرات الشعبية العنيف إلى حل مشروع للأزمة الاجتماعية»، تضمن استكمال برنامج الإصلاح الدستوري.

> «عكست الأحداث التي جرت في البرلمان ما يدور بين الناس. وفي اللحظة التي شهدت أسوأ تدهور للموقف بعد انتخابات الإعادة في ٢١ من تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٤ عندما خرج الناس إلى الشوارع احتجاجاً على انتهاك الدستور والقوانين السارية في ذلك الحين، وأحد الحقوق الأساسية المتمثل في حرية التعبير؛ أقر البرلمان قراره الشهير إزاء الأزمة السياسية في البلاد. إذ أعلن بطلان نتائج انتخابات الإعادة وصوت لصالح سحب الثقة من الحكومة في اللجنة المركزية للانتخابات... وفي النهاية ظهرت على السطح مرة أخرى فكرة الإصلاح السياسي عندما بدا الموقف وكأنه يتجه نحو طريق مسدود. وفي الثامن من كانون الأول/ديسمبر عام ٢٠٠٤ أقر البرلمان بنسبة ٤٠٢ صوت (من أصل ٤٥٠) «قانون أوكرانيا بشأن تعديلات الدستور» *Law of Ukraine on Amendments to the Constitution.* وطبقاً لهذا القانون، يسري نظام الحكم البرلماني–الرئاسي ابتداء من الأول من كانون الثاني/يناير عام ٢٠٠٦. وقد أدى هذا القرار الذي اتخذه نواب الشعب بأغلبية تقترب من الإجماع إلى تخفيف حدة التوتر وتمهيد الطريق للوصول إلى تسوية نهائية للنزاع».

وتثبت هذه الأمثلة المختلفة أن ثمة علاقة وثيقة بين ما قد تبدو للوهلة الأولى أنها أمور فنية تتعلق بتنظيم البرلمان (مثل الاستقلال، والتنظيم التشريعي،

والرقابة، والرقابة على الموازنة) وتحقيق نتائج تمس احتياجات المجتمع، سواء من حيث التشريعات، أو أولويات الموازنة، أو القدرة على التحرك بفعالية في أوقات الأزمات الوطنية وحالات الطوارئ.

قراءات إضافية على شبكة الإنترنت حول مشاركة البرلمانات في تسوية النزاعات:

Commonwealth Parliamentary Association (2004). Role of parliament in conflict-affectedcountries.
<http://www.cpahq.org/activities/ParliamentarySeminars/roleofparliamentnconflict/>

Inter-Parliamentary Union, International IDEA (2005). Making reconciliation work: the role of parliaments.
<http://www.ipu.org/PDF/publications/reconciliation_en.pdf>

O'Brien, M (2005). Parliaments as peacebuilders: The role of parliaments in conflict-affected countries. World Bank Institute, Commonwealth Parliamentary Association
<http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/PARLIAMENTS_AS_PEACEBUILDERS-FINAL.pdf>

United Nations Development Programme (2006). Initiative on strengthening the role of parliaments in crisis prevention and recovery.
<http://www.parlcpr.undp.org/>



٧. برلمان فعال (٢): مشاركة البرلمان في الشؤون الدولية

حدد الفصل السابق جانبين مختلفين وإن كانا مترابطين لسلطة البرلمان، هما قدرته وتوحده في مواجهة السلطة التنفيذية، كما بيّن أهمية كلا الجانبين لضمان فعالية البرلمان عند مساءلة الحكومة. وفي هذا الفصل، سيضاف بعد آخر من أبعاد السلطة إلى المعادلة وهو البعد الإقليمي.

على مدار التاريخ، كانت مشاركة البرلمانات في الشؤون الدولية محدودة. وهذا ليس بغريب حيث كانت تلك الشؤون تقتصر إلى حد بعيد على علاقات البلد بغيره من البلدان، والتي كانت تتولاها السلطة التنفيذية عبر قنوات دبلوماسية يغلب عليها طابع السرية. وبطبيعة الحال، لعبت العديد من البرلمانات دوراً مهماً في التصديق على الاتفاقيات التي نشأت عن هذه الجهود الدبلوماسية، لكن دورها - في الحقيقة - لم يتعد ذلك، اللهم إلا في عدد قليل من البلدان، مثل الولايات المتحدة الأمريكية والمكسيك اللتين يمارس فيهما مجلس الشيوخ دوراً بارزاً في الشؤون الخارجية. ومع حلول القرن العشرين، حدث تغيير مهم ذو شقين:

الشق الأول: ما شهده هذا القرن من ميلاد للتعاون الدولي أو التعاون متعدد الأطراف. وانطلاقاً من اعتماد البلدان بعضها على بعض، أنشأ المجتمع الدولي عدداً كبيراً من المنظمات الدولية، واكتسب هذا التوجه تأييداً واسع النطاق. وثمة منظمات تمتد صلاحياتها إلى جميع مجالات النشاط الإنساني تقريباً، منها: حقوق الإنسان والحقوق الاجتماعية، وسياسات التوظيف، وتحرير التجارة، وعقد الصفقات المالية، والمعايير البيئية، وغيرها. وتعتبر هذه المؤسسات منتديات دولية للتفاوض يتبنى فيها ممثلو الحكومات القرارات والمعاهدات. ولكن يغيب عنها الغالبية العظمى من البرلمانات التي تدعى فقط إلى التصديق على الاتفاقيات وإقرار القوانين وتعديلها.

الشق الثاني: ما شهده القرن العشرون أيضاً من ظهور التكامل الإقليمي لأسباب عدة، يأتي في مقدمتها أن البلدان كانت تواقة إلى الوحدة للتغلب على الصراعات التاريخية وتأمين الاستقرار والسلام الإقليميين؛ وقد توافر لديها اقتناع بأن «في الاتحاد قوة»؛ وأن الأمم لا محالة ستأول إلى «مجتمعات»؛ ومن ثم

تكونت لديها الرغبة في اتخاذ قرارات جماعية محددة تعززها وتبني إطاراً متجانساً لحياة مجتمعاتها. ومن هنا، قررت الدول أن تعمل تدريجياً على دمج أسواقها واقتصادياتها ومكوناتها الأخرى، مع وضع مبدأ اللامركزية في الاعتبار، الذي يفضل بموجبه معالجة مسائل معينة على المستوى الوطني وليس على مستوى المجتمعات. وقد صاحب هذه الخطوة دائماً نقل سلطات اتخاذ القرارات التي تؤثر في حياة الناس بعيداً عن العواصم ورقابة البرلمان الوطني. وقد تسبب هذا الوضع في مشكلات خطيرة تختلف، كما سنرى، عن المشكلات التي نشأت بسبب ظهور التعاون الدولي.

وفي الجزأين الأول والثاني من هذا الفصل سنتناول بالدراسة هاتين الظاهرتين، كلاً على حدة، وسنقدم أمثلة لبعض البرلمانات التى استطاعت أن تمارس، بالفعل، سلطاتها التشريعية وترقب أداء الحكومة على المستويين الإقليمي والعالمي.

ويخطئ من يظن أن مهمة البرلمانات قد أصبحت أسهل لمجرد أننا نعيش اليوم في عالم يتزايد فيه التعاون الوثيق بين الدول واعتماد بعضها على بعض. ذلك أن الأعمال الموجهة من جهات خارجية متعددة، إلى حكومة وشعب دولة ما قد تؤثر في حياة الناس ورفاهيتهم في هذه الدولة لاسيما فيما يتعلق بمجالات البيئة، والصحة، وأمن الدولة، والهجرة، والنشاط الإجرامي، والتهرب الضريبي. ولن ينتج عن هذه الظاهرة، التي تنامت بشكل كبير على مدار العشرين سنة الأخيرة، سوى تعزيز اعتماد البلدان بعضها على بعض.

وليس خافياً ما ينجم عن ظاهرة العولمة من تأثير في استقلال الحكومات التي تتلاشى سلطتها شيئاً فشيئاً أمام القوى والمؤسسات العالمية. وكذلك الشأن بالنسبة إلى الحكومات التي ترغب في جذب الاستثمارات الدولية وإتاحة فرص العمل لمواطنيها، حيث تمثل القيود التي تضعها القوى الاقتصادية العالمية والأسواق الدولية هاجساً أمامها عند رسم السياسات الاقتصادية الداخلية.

وليس من شك في أن لهذه التطورات آثار ضمنية تنعكس بالسلب على مسيرة الديمقراطية. إذ ما قيمة أكثر المؤسسات ديمقراطية على مستوى الدولة إذا كانت غالبية القرارات المهمة بالنسبة إلى حياة المواطنين، وتمس أمنهم، يتم اتخاذها خارج حدودها أو من قبل مؤسسات دولية لا تخضع لأية رقابة أو مساءلة

ديمقراطية؟ وهذه الفجوة بين المستوى الوطني حيث وجدت المؤسسات الديمقراطية على مدار التاريخ، والمستويين العالمي أو الإقليمي حيث تُتخذ الآن العديد من القرارات، هي منبع ما يطلق عليه «عجز الديمقراطية» الدولي democracy deficit. وقد عبرت الفقرة التالية من تقرير «لجنة كاردوسو التابعة للأمم المتحدة» the United Nations Cardoso Panel (2004) عن هذه الفجوة خير تعبير:

> «ثمة مفارقة بدأت تلوح في الأفق في مسيرة الديمقراطية، وتتجسد في اتجاه جوهر السياسة بسرعة نحو العولمة (في مجالات التجارة، والاقتصاد، والبيئة، والأوبئة، والإرهاب... إلخ)؛ في الوقت الذي تظل العملية السياسية فيه بعيدة عن هذا التوجه. إذ لا تزال مؤسساتها الرئيسة (الهيئات الانتخابية، والأحزاب السياسية، والبرلمانات) باقية على حالها على المستوى الوطني أو المحلي. ويعتبر ضعف تأثير الديمقراطية الراسخة في المسائل المتعلقة بإدارة الحكم العالمية أحد الأسباب التي تدفع المواطنين في معظم بلدان العالم إلى المطالبة بإخضاع المؤسسات الدولية إلى قدر أكبر من المساءلة الديمقراطية».

وجدير بالذكر أن البرلمانات وأعضاءها يدركون هذه الحقيقة، كما سيتضح بعد قليل، ويسعون إلى التصدي للتحدي الناجم عنها. ناهيك بجهودهم التي يبذلونها في مجال التعاون البرلماني العالمي والإقليمي، الذي سنتطرق إليه في الجزء الثالث.

المشاركة البرلمانية في الشؤون متعددة الأطراف

كما رأينا من قبل، يتجسد التحدي الرئيس للمشاركة البرلمانية في الشؤون الدولية أو الشؤون متعددة الأطراف في أن مقاليد تلك الشؤون في جميع بلدان العالم تقريباً بيد السلطة التنفيذية وحدها. أما اليوم، فقد كاد يتهاوى الحد الفاصل بين الشؤون الخارجية أو الدولية والشؤون الداخلية أو الوطنية. ومن ثم، ينبغي على البرلمانات أن تخترق الحاجز الذي تشيده السلطة التنفيذية فيما يختص بالشؤون الدولية، وأن تضعها في بؤرة اهتماماتها بحيث تُخضع الحكومات إلى نفس الدرجة من الرقابة التي تمارسها عليها في الساحة السياسية الداخلية.

وقد حدد الإعلان الصادر عن «المؤتمر الأول لرؤساء البرلمانات» (٢٠٠٠) the First Conference of Presiding Officers of Parliaments تبعات هذه الخطوة على النحو التالي:

«يجدر بالبرلمانات أن تحدد أبعاد الدور الذي يناط بها (على ساحة التعاون الدولي) على الصعيد الوطني، وذلك باتباع الآتي:

- التأثير في سياسات بلدانها المتعلقة بنشاطات الأمم المتحدة وغيرها من المنتديات الدولية للتفاوض؛
- متابعة سير هذه المفاوضات ونتائجها؛
- التصديق على الاتفاقيات والمعاهدات التي توقعها الحكومات، حينما يشترط الدستور ذلك؛
- المساهمة الفعالة في توفير الآليات اللازمة لتطبيق هذه المعاهدات والاتفاقيات».

وقد أوضح رؤساء البرلمانات الذين انتقوا كلماتهم بعناية، أن برلماناتهم لم تطلب الاستئثار بحق التفاوض، ولم تسعَ إليه. ولا تزال مهمة التفاوض على الساحة الدولية منوطة بالسلطة التنفيذية. ومع ذلك، ينبغي أن تكون البرلمانات قادرة على متابعة هذه المفاوضات وذلك إنما يتسنى بإطلاعها على كيفية سيرها وتهيئة الفرصة أمامها لتنقل إلى السلطة التنفيذية وجهات نظرها السياسية.

وبعبارة أخرى، لكي يدلى البرلمان بدلوه في الشؤون الدولية، يجب أن:

- يكون لديه أساس قانوني واضح ينطلق منه إلى المشاركة في الشؤون الدولية؛
- يكون على دراية واسعة بسياسات الحكومة ومواقفها التفاوضية ومزوداً بخلفياتها؛
- يتوافر لديه التنظيم والموارد اللازمة لاسيما الخبرة المتطلبة لأعضائه في اللجان المتخصصة؛
- إفساح الطريق أمامه لمناقشته مع الوزراء والمفاوضين، وبذلك يعبر للحكومة عن آرائه السياسية (رغم أنها غير ملزمة بالضرورة من الناحية القانونية)؛
- يكون أعضاؤه ضمن الموفدين إلى المنظمات الدولية.

وسنوضح فيما يلي هذه النقاط في أربعة مجالات رئيسة؛ هي: حقوق الإنسان، والمساواة بين الرجل والمرأة، والتنمية، والتجارة؛ وما ينطبق عليها ينطبق لا شك على مجالات أخرى كثيرة.

حقوق الإنسان

من المسلم به أن حقوق الإنسان لن تقوم لها قائمة ما لم تسهم البرلمانات وأعضاؤها - ضمن أطراف أخرى فاعلة - في حمايتها وتعزيزها. ذلك أن نشاط البرلمان برمته، من تشريع وإقرار للموازنة ورقابة على السلطة التنفيذية، يستوعب كل أنواع الحقوق السياسية والمدنية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ومن ثم يؤثر بشكل مباشر في تمتع الناس بحقوقهم الأساسية. لذلك، تعتبر البرلمانات بحق حامية حقوق الإنسان.

ومع ذلك، لا تشارك البرلمانات مباشرة في عملية صياغة وصنع القرارات السياسية التي ترتبط بالمعاهدات الدولية والإقليمية. ولكن ينبغي ألا يكون ذلك نهاية المطاف، إذ من المهم أن يستفيد أعضاء البرلمان من الفرصة المتاحة لهم ليتابعوا موقف المفاوضات، ويطرحوا تساؤلاتهم على الوزراء للوقوف على ما انتهت إليه، ويعرضوا الموضوع في البرلمان واللجان المختصة، وإذا تطلب الأمر يمكنهم أن يرافقوا الوزير المختص إلى المفاوضات كي يقفوا على حقيقة ما يدور فيها.

واستمراراً لجهودها في تقويم هذا الوضع، أنشأ عدد من البرلمانات لجاناً لحقوق الإنسان وبعضها أسبغ على لجان برلمانية قائمة صلاحيات للعمل في هذا المجال. حتى أصبح هذا الأمر معهودا في ١٦٤ جهازاً برلمانياً. كما أنشأ عدد لا بأس به من البرلمانات مكاتب لتلقي الشكاوى الإدارية للتعاون مع تلك الأجهزة البرلمانية المعنية بحقوق الإنسان. وبينما تعمل هذه الأجهزة المختلفة بانتظام وعن كثب مع المنظمات غير الحكومية، فإن تعاونها مع الأجهزة الدولية والإقليمية وآليات الأمم المتحدة المعنية بحقوق الإنسان، مثل المقررين الخاصين، لم يرق بعد إلى المستوى المنشود. ويحتفظ الاتحاد البرلماني الدولي بقاعدة بيانات بهذه الآليات البرلمانية لحقوق الإنسان يمكن الاطلاع عليها في موقعه على شبكة الإنترنت. وبالإضافة إلى ذلك، يعقد الاتحاد لأعضاء هذه الأجهزة اجتماعاً سنوياً، يهدف إلى تعزيز التعاون مع آليات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان.

وينبغي أن يتم التصديق على المعاهدات الدولية، بما فيها تلك المتعلقة بحقوق الإنسان، كي تصبح نافذة، ويتطلب ذلك موافقة البرلمان. وقد نشر الاتحاد البرلماني الدولي بالتعاون مع «مكتب مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان» دليلاً يحدد الخطوات التي يستطيع أعضاء البرلمان أن يتخذوها في سياق عملية التصديق على المعاهدات:

- تأكد مما إذا كانت الحكومة قد صدّقت على معاهدات تتعلق بحقوق الإنسان، أم لا؛
- إذا لم تفعل الحكومة ذلك، فحدد ما إذا كان لديها نية للقيام بذلك أم لا؛ وإن لم تكن لديها النية، فاستخدم الإجراءات البرلمانية للتحقق من أسباب ذلك وشجع الحكومة على البدء في عملية التوقيع والتصديق دون تأخير؛
- إذا كانت الحكومة بصدد التوقيع على معاهدة ما، فتأكد مما إذا كانت تنوي إبداء تحفظات عليها أم لا؛ وإذا كان الأمر كذلك، فتحقق مما إذا كانت هذه التحفظات ضرورية ومتماشية مع هدف المعاهدة وغايتها أم لا؛ وإذا كانت التحفظات غير مبررة، فاتخذ إجراء يزحزح الحكومة عن موقفها؛
- تأكد مما إذا كانت الحكومة قد أبدت أي تحفظات على المعاهدات السارية فعلياً على المستوى الوطني، وما إذا كانت هذه التحفظات لا تزال ضرورية؛ وإذا لم تكن الحال كذلك، فاتخذ إجراء لتضمن سحبها.

(Human rights: Handbook for parliamentarians, 2005)

وبخلاف المشاركة في المفاوضات الخاصة بالمعاهدات ومراقبتها وضمان التصديق عليها، فإن التحديات التي تواجه البرلمانات لضمان تنفيذ هذه المعاهدات على المستوى الوطني لا تشذ عن تلك التي تواجهها في أنشطتها اليومية التي تتمثل كما رأينا في الفصل السادس، في اتخاذ مواقف إزاء مخصصات الموازنة، وتعديل القوانين وإقرار الجديد منها، وكذلك مراقبة أنشطة السلطة التنفيذية.

ومع ذلك، لا تزال البرلمانات بحاجة إلى المشاركة في العمل الدولي، كما توضح الأمثلة التالية عن المساواة بين الرجل والمرأة.

المساواة بين الرجل والمرأة

تقضي نصوص بعض المعاهدات بأن تقدم الدول تقارير دورية لمتابعة تنفيذها على المستوى الوطني، كما هي الحال بالنسبة إلى «اتفاقية القضاء على كافة أشكال التمييز ضد المرأة» (سيداو) the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW) والبروتوكول الاختياري الخاص بها. و«لجنة القضاء على التمييز ضد المرأة» هي الجهاز المنوط به مراقبة الالتزام بتنفيذ بنود هذه الاتفاقية ووضع التعليقات والتوصيات التي تقدَم إلى الدولة المعنية بهدف مساعدتها على الالتزام بالمعاهدة. وحتى وقت قريب، كانت العديد من البرلمانات تجهل هذا الإجراء؛ ولكن الوضع اختلف الآن.

وفي جنوب إفريقيا، على سبيل المثال، تُرفع جميع التقارير الوطنية المقدمة إلى لجنة «سيداو» (وجميع أجهزة المراقبة الدولية، في الواقع) إلى البرلمان لمناقشتها والتأكد من أنها تعكس مختلف وجهات النظر، لاسيما وجهات نظر المجتمع المدني. وفي سبيل ذلك، يعقد البرلمان مناقشات وجلسات استماع عامة، ويدعو الوزراء إلى الحضور، ويطلب وثائق وتقارير من عدد كبير من الإدارات الحكومية والجمعيات الأهلية. ويشارك أعضاء البرلمان في جنوب أفريقيا في الوفود الوطنية التي تشارك في فعاليات لجنة سيداو، مما يجعلهم أكثر إدراكا وقبولا للتوصيات التي تنتهي إليها اللجنة ومن ثم ينهض البرلمان إلى متابعة تنفيذ هذه التوصيات على المستوى الوطني.

ولدى إقرار قانون وطني يتعلق بسيداو، أضاف البرلمان الهولندي نصاً يقضي بأن ترفع الحكومة تقريراً إلى البرلمان حول تنفيذ الاتفاقية كل أربع سنوات، وذلك قبل أن ترفع تقريرها إلى اللجنة بوصفها طرفاً في الاتفاقية. كما تقدم التعليقات النهائية الصادرة عن اللجنة إلى البرلمان.

وتعقد بعض البرلمانات، كما في الأوروغواي، جلسة لمتابعة التوصيات الصادرة عن لجنة «سيداو» وتدعو أعضاء الحكومة لمناقشتها داخل البرلمان.

وفي «ترينيداد و توباغو»، حيث لا توجد لجنة برلمانية مفوضة ببحث الموضوعات المتعلقة بالمساواة بين الرجل والمرأة؛ تتولى وضع التقارير المقدمة إلى لجنة «سيداو» وحدة حقوق الإنسان التابعة لوزارة العدل، وتقوم بإعداد هذه التقارير بموجب

الوثائق الدولية. وتساعد الوحدة لجنة لحقوق الإنسان، تتألف من ممثلين عن ثلاث عشرة وزارة وممثل واحد عن البرلمان. وعند انتهاء التقرير، يعرضه النائب العام على البرلمان.

وقد عقدت جلسة خاصة في البرلمان السويدي في أبريل ٢٠٠٢ لمناقشة التعليقات الختامية الصادرة عن لجنة سيداو. وشارك في الجلسة برلمانيون، وممثلون عن المنظمات غير الحكومية، ورئيس لجنة سيداو.

وكما هي الحال في مجال حقوق الإنسان، يتزايد عدد البرلمانات التي تشكل لجاناً خاصة أو تنشئ أجهزة تهدف إلى معالجة القضايا المتعلقة بالمساواة بين الرجل والمرأة، أو تسبغ على لجان برلمانية قائمة بالفعل صلاحيات لنظر مثل هذه القضايا. وعلى سبيل المثال، شكّل البرلمان الفرنسي مجموعات للدفاع عن حقوق المرأة ومساواتها بالرجل.

وتعد قضية المساواة بين الرجل والمرأة حقلاً خصباً للتعاون بين البرلمانيين على المستوى الدولي شأنها في ذلك شأن قضايا أخرى مماثلة، وليس أدل على ذلك من أن الاتحاد البرلماني الدولي ينظم كل عام ملتقى برلمانياً بمقر الأمم المتحدة في نيويورك بمناسبة اجتماع «لجنة الأمم المتحدة المعنية بوضع المرأة» the United Nations Commission on the Status of Women. ويهيئ هذا الملتقى فرصة أمام المشرعين والمشرعات الذين يعملون في مجال المساواة بين الرجل والمرأة لتبادل الخبرات، ومناقشة القضايا المطروحة على جدول أعمال الأمم المتحدة، وصياغة استراتيجيات للتنفيذ الوطني.

التنمية

تعد المشاركة البرلمانية من أهم الأسس التي أقام عليها المجتمع الدولي برنامجه الطموح لتحقيق التنمية، والذي يُعرف «بالأهداف الإنمائية للألفية» Millennium Development Goals (MDGs). ويستهدف هذا البرنامج تحقيق مجموعة كبيرة من الأهداف بحلول عام ٢٠١٥، منها: القضاء على المجاعة، ونشر التعليم الابتدائي في العالم بأسره، وتعزيز المساواة بين الرجل والمرأة، وخفض معدل وفيات الأطفال، وتحسين صحة الأمهات، ومكافحة مرض نقص المناعة المكتسبة (الإيدز) والملاريا وغيرها من الأمراض، ودوام المحافظة على

البيئة، وعقد شراكة عالمية من أجل التنمية تستهدف تقديم المساعدات وتعزيز التجارة والتخفيف من أعباء الديون.

ويستلزم طرح قضايا التنمية داخل البرلمان إلمام أعضائه بحقوق الإنسان. وفي عام ٢٠٠١، اقترح «مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان» أن تتبنى البلدان منهجاً تنموياً يستند إلى الحقوق. وقد تم وضع مسودة بالمبادئ التوجيهية لهذا المنهج وهي متاحة للبرلمانات لمساعدتها على وضع استراتيجيات التنمية والقضاء على الفقر.

(Draft guidelines: A human rights approach to poverty reduction strategies, 2002. <http://www.unhchr.ch/development/povertyfinal.html>)

ويتميز هذا المنهج بأنه لا ينظر إلى فكرة التنمية بوصفها عملاً خيرياً وإنما يحدد أهدافها باعتبارها حقوقاً واجبة الأداء من الناحية القانونية.

ومن الآليات الفعالة لتحقيق الأهداف الإنمائية في أفقر بلدان العالم، وهي حوالي سبعين بلداً، برنامج الحد من الفقر على المستوى الوطني المعروف باسم «تقارير إستراتيجية الحد من الفقر» Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs). وهذه التقارير عبارة عن وثائق جامعة تم التفاوض بشأنها بين الحكومات والبنك الدولي وصندوق النقد الدولي، وهي تشكل أساس تخفيف أعباء الديون والتمويل التفضيلي concessionary financing. وقد ورد في كتيب أعده المعهد الديمقراطي القومي NDI بالاشتراك مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP حول «تقارير إستراتيجة الحد من الفقر»:

> «تمثل هذه التقارير في أحيان كثيرة أكبر وأشمل خطة للسياسة الاقتصادية تحتاج أية حكومة أو برلمان إلى تنفيذها. ونظراً إلى أن هذه الخطة جامعة وتتطلب إقرار قوانين لتنفيذها ودعمها فإن التقارير تؤتي ثمارها إذا كان ثمة تبادل سلس للمعلومات بين السلطتين التنفيذية والتشريعية».

(Legislative-executive communication on poverty reduction strategies, 2004)

ورغم أن التقارير تسبقها بعض الإجراءات، وهذه الإجراءات تتطلب قرارات دولية لها دوي في السياسة الداخلية، فلم يتم إشراك البرلمانات فيها حتى الآن. ورغم إصرار البنك الدولي منذ البداية على أن تكون تقارير إستراتيجة الحد من

الفقر معدة من قبل الأجهزة المعنية داخل البلد، فإن ثمة تجاهلا ملحوظا لإشراك البرلمانات سواء في المشاورات داخل البلد أو في المفاوضات مع المؤسسات المالية الدولية، كما جاء على لسان البنك الدولي نفسه. وقد اقتصرت المشاركة البرلمانية في العادة على التصديق الرسمي على تقارير الإستراتيجية، ومراقبة الجوانب المالية الخاصة بتنفيذها من خلال إجراءات وضع الموازنة. وإن كانت الجهات المانحة نفسها هي التي تتولى متابعة صرف الأموال الممنوحة.

واستجابة للمخاوف المثارة إزاء الدور المحدود للبرلمانات في المرحلة الأولى من برنامج تقارير إستراتيجية الحد من الفقر، أصدر البنك الدولي «دليل أعضاء البرلمان إلى البنك الدولي» Parliamentarians Guide to the World Bank (نسخة معدلة ٢٠٠٥). وهناك في الواقع بعض الأمثلة على اتساع نطاق المشاركة البرلمانية في إعداد تلك التقارير:

- في موريتانيا، اشترك أعضاء البرلمان في عضوية مجموعات العمل الخاصة بتقارير إستراتيجية الحد من الفقر وفي اللجنة التي تراقب إجراءات تنفيذ هذه التقارير. وقبل اعتمادها، آثر أعضاء البرلمان مناقشتها مع المنظمات غير الحكومية وغيرها من منظمات المجتمع المدني وخبراء التنمية.
- وفي هندوراس ونيكارغوا، لعب أعضاء البرلمان المستقلين دوراً مهماً وفعالا خلال عملية التشاور بشأن تقارير الإستراتيجية.
- وفي النيجر، اشترك المجلس الوطني منذ البداية في الإجراءات الخاصة بتقارير الإستراتيجية. وشارك أعضاؤه في مجموعات متخصصة تغطي أهم مجالات التنمية. وقد اعتمد مجلس الوزراء الوثيقة النهائية لتلك التقارير وأحيلت إلى المجلس الوطني ليناقشها. (صفحة ٤٨)

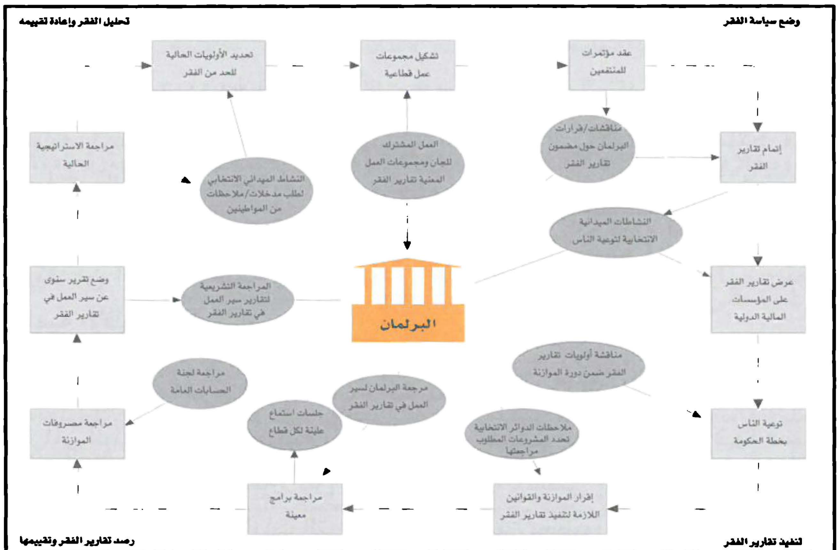
وتطرح الأمثلة السابقة شكلين من أشكال المشاركة البرلمانية الواسعة في إجراءات تقارير إستراتيجية الحد من الفقر ثبتت جدواهما من الناحية العملية، وهما:

- إشراك أعضاء البرلمان في رسم سياسة البلد من خلال لجنة برلمانية خاصة وفضلا عن مجموعات العمل من قطاعات مختلفة؛
- مراقبة التنفيذ على أرض الواقع سواء من حيث سلامة الإجراءات المالية، أو من حيث قدرتها على الحد من الفقر على وجه الخصوص.

كما وقف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على المصاعب التي تحول دون استمرار البرلمانات في مراقبة إستراتيجيات الحد من الفقر. ويتولى البرنامج مسؤولية التنسيق والمراقبة العامة على الأهداف الإنمائية للألفية. ومن بين إسهاماته العديدة، تجدر الإشارة إلى المؤلف الذي أعده بالتعاون مع المعهد الديمقراطي القومي من ثلاثة كتيبات حول تعزيز المشاركة البرلمانية في الحد من الفقر. وتحوي تلك الكتيبات قائمة مختصرة بالإستراتيجيات التي تمد أعضاء البرلمان بالمعلومات التي يحتاجونها والمصادر المحتملة للحصول عليها، وكيفية استخدام إجراءات تقارير إستراتيجية الحد من الفقر ذاتها لتمكين البرلمانات من أداء دورها، والحاجة إلى تخصيص وقت كافٍ في الإجراءات للسماح بعقد مناقشات تشريعية حقيقية حول الموضوعات الرئيسة الواردة فيها. وتحظى النقطة الأخيرة بأهمية خاصة لأن السلطتين التنفيذية والتشريعية تعملان وفقاً لجداول زمنية مختلفة.

ويحدد الرسم البياني المرفق، وهو مقتبس من كتيب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، المجالات التي تؤثر فيها المشاركة البرلمانية.

الشكل ٧-١: مزامنة التنسيق التشريعي-التنفيذي مع نقاط معينة في تقارير إستراتيجية الحد من الفقر



المصدر: United Nations Development Programme, National Democratic Institute (2004). Legislative-executive communication on poverty reduction strategies.
<http://www.undp.org/governance/docs/parl_other/handbooks/en/legexcomm.pdf>

وتتطلب الأهداف الإنمائية من حكومات البلدان المتقدمة أن تفي بالتزاماتها الخاصة بتقديم المساعدات وتتيقن من أن تلك المساعدات لن تصبح هباء منثوراً من جراء الآثار السلبية للنظم التجارية غير النزيهة والشروط المجحفة لسداد الديون، وهذا هو الوضع السائد حالياً. ويضع هذا الوضع على عاتق برلمانات البلدان المتقدمة مسؤولية خاصة لمواصلة الضغط على حكوماتها كي تفي بالتزاماتها المتعلقة بتقديم المساعدات، والتيقن من أنها تستخدم بشكل فعال، وفضلا عن ذلك، ينبغي عليها ألا تفصل الرقابة على الالتزام بالمساعدات عن النظر في السياسة التجارية والتمويل الدولي.

ويشير عدد من التقارير التي قدمتها البرلمانات إلى هذا الدليل إلى أن ثمة اهتماماً متزايداً بالرقابة على سياسة المساعدات. ففي اليابان، على سبيل المثال، قرر «مجلس المستشارين» إرسال بعثات برلمانية بشكل منتظم إلى البلدان التي تتلقى مساعدات تنموية رسمية من اليابان. وذلك من أجل «تحديد ما إذا كانت تلك المساعدات تصل بشكل فعال إلى الفئات التي تحتاجها حقاً وما إذا كانت الموازنة المحددة تطبق بفعالية، فضلاً عن تقييم سياسة الحكومة الخاصة بالمساعدات التنموية». وفي السنة المالية ٢٠٠٤، تم إرسال بعثات إلى كل من الصين والفلبين، وتايلاند وإندونيسيا، والمكسيك والبرازيل، واستمرت كل بعثة عشرة أيام. ويتم تداول تقارير تلك البعثات على نطاق واسع، داخل البرلمان وخارجه.

وقد وضعت لجنة الشؤون الخارجية بالبرلمان السويدي سياسة متكاملة للتنمية الدولية، تسعى إلى دفع تنسيق السياسات الحكومية إلى الأمام في مجالات مثل: التجارة، والزراعة، والبيئة، والأمن، والهجرة، حتى يتسنى لها المساهمة في تحقيق تنمية دولية عادلة ومستدامة. كما تتطلب اللجنة من الحكومة أن تقدم تقارير دورية عن أولوياتها فيما يتعلق بالبنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، وبنوك التنمية الإقليمية.

وثمة محاولة أخرى لوضع سياسة أكثر تكاملا في هذا القطاع تتجسد في تشكيل البرلمان البلجيكي لجنة خاصة بالعولمة، تعقد جلسات استماع تناقش فيها قضايا مختلفة مع خبراء وممثلين عن المجتمع المدني؛ وتسعى إلى التأثير في سياسة الحكومة من خلال القرارات التي تتخذ في البرلمان بحضور كامل هيئته. ومن بين القضايا التى طرحت في اللجنة منذ تشكيلها عام ٢٠٠٣: ضريبة الاتجار بالعملة (ضريبة «توبين» Tobin tax)، وإدارة الحكم العالمية، والمشكلات المؤسسية التي

تواجه «منظمة التجارة العالمية»، والقضايا الزراعية في مفاوضات المنظمة، والمشكلات المتعلقة «باتفاقية الغات (GATS)»، و«حقوق الملكية الفكرية» («تريبس» TRIPS)، والأهداف الإنمائية للألفية، وحق الحصول على المياه، والتجارة النزيهة، والحماية الضريبية.

وعقب جلسات الاستماع، صاغ البرلمان البلجيكي مشروعات قوانين بشأن ضريبة تفرض على التعاملات المالية الدولية على غرار ضريبة توين، بالإضافة إلى مشروع قانون آخر يفرض على الحكومة أن تقدم تقريراً سنوياً يحدد الخطوات المتخذة لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، والأنشطة التي قام بها ممثلوها في البنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

التجارة

لم تعد منظمة التجارة العالمية على الرغم من بقاء اسمها مجرد منظمة تجارية. إذ لا تقتصر قراراتها الآن على الميدان التقليدي المتمثل في التعريفات الجمركية والتجارة في البضائع، بل تتعداه إلى صميم الشؤون الداخلية للبلدان التي تؤثر في مجالات متنوعة مثل: الملكية الفكرية، والخدمات، والقطاع المصرفي، والاتصالات اللاسلكية، والاشتراء الحكومي. ولهذه المنظمة كذلك تأثير متنامٍ في الصحة الوطنية، والتعليم، والتوظيف، وسلامة الغذاء، والبيئة، بالإضافة إلى إدارة الموارد الطبيعية مثل الغابات ومصايد الأسماك والمياه.

وبخلاف المعاهدات الدولية الأخرى، لا تلزم اتفاقيات منظمة التجارة العالمية الدول الأطراف بتعريف الأهداف العامة الواردة فيها فحسب، بل يتم إنفاذها بواسطة آلية فعالة لتسوية النزاعات. ويترتب على هذا الوضع نتائج اقتصادية مباشرة على جميع الدول، سواء في القطاع العام أو الخاص.

وقد نتجت عن الخوض المستمر لمنظمة التجارة العالمية في مجالات شتى، آثار ضمنية واسعة على الهيئات التشريعية، التي تنظر إليها باعتبارها تحدياً وتتعامل معها بحرص، وذلك بحماية قدرتها على وضع القواعد واللوائح طبقاً للتوازن الدقيق للقوى المنصوص عليه في دستور البلد. وتختلف التأثيرات الناتجة عن هذه الإجراءات من نظام وطني إلى آخر، ولكنها تنحصر بشكل أساسي في نوعين أساسيين، هما: تأثيرات تنظيمية (عندما تستحدث قواعد جديدة على المستوى

الدولي تغل يد المشرع عن إقرار القوانين) وتأثيرات دستورية (عندما تُنقل السلطات من المشرعين إلى السلطة التنفيذية). ولمزيد من المعلومات، انظر ورقة البحث التي أعدها ماثيو ستيلويل، الوكيل المنتدب «لمركز القانون البيئي الدولي» the Center for International Environmental Law، تحت عنوان «لماذا ينبغي أن يهتم المشرعون بمنظمة التجارة العالمية» Why legislators should care about the WTO.

وفي حالات كثيرة، تهدف قرارات منظمة التجارة العالمية إلى تعزيز التجارة الدولية وذلك بتحديد أنواع القوانين التي يستطيع المشرعون أن يسنوها وتلك التي لا يمكنهم سنها، ووضع المعايير التي يجب أن يتبعوها. ونتيجة لذلك، تجد البرلمانات نفسها في موقف لا تحسد عليه، إذ يتعين عليها أن توافق على تنفيذ تلك القوانين دون أن يتحقق لها ضمان توافقها مع الأهداف الوطنية والطموحات الشعبية. وتزداد حدة التوتر بين قرارات منظمة التجارة العالمية والقوانين الوطنية عندما تستخدم بعض الحكومات نظام تسوية النزاعات للطعن في القوانين الوطنية لحكومات أخرى.

وفي هذا المجال بالتحديد تحظى الرقابة البرلمانية على عملية التفاوض بأهمية خاصة، وقد اتخذت برلمانات عديدة الآن خطوات لتواكب التقدم في سير المفاوضات وتسعى إلى إشراك حكوماتها في السياسات التي ينبغي عليها أن تنتهجها. وتتويجا لهذه الجهود، انضمت البرلمانات إلى الاتحاد البرلماني الدولي والبرلمان الأوربي في مؤتمر برلماني سنوي حول منظمة التجارة العالمية، تستطيع من خلاله أن تراقب أنشطة هذه المنظمة، وتستمر في إقامة حوار مع المفاوضين الحكوميين، وتسهل تبادل المعلومات وبناء قدراتها الوطنية في مجال التجارة الدولية.

قراءات إضافية على شبكة الإنترنت حول المشاركة البرلمانية في الشؤون الدولية:

Chutikul, K (2003). Options for a parliamentary dimension of the WTO. Discussion paper presented to the Parliamentary Conference on the WTO.
Inter-Parliamentary Union <http://www.ipu.org/splz-e/trade03/2c.pdf>
Committee for a democratic UN <http://www.uno-komitee.de/>

Hubli, S., & Mandaville, A. (2004). Parliaments and the PRSP process. World Bank Institute <http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/wbi37231HubliMandavilleweb.pdf>

International parliamentarians' petition (IPP) for democratic oversight of the IMF and World Bank. <http://www.ippinfo.org/>

Inter-Parliamentary Union (2005). Parliamentary involvement in international affairs. <http://www.ipu.org/splz-e/sp-conf05/involvement-rpt.pdf>

Inter-Parliamentary Union, United Nations Division for the Advancement of Women (2003). The Convention on the elimination of all forms of discrimination against women and its Optional protocol. Handbook for parliamentarians. <http://www.ipu.org/PDF/publications/cedaw_en.pdf>

Inter-Parliamentary Union, United Nations High Commissioner for Human Rights (2005). Human rights: Handbook for parliamentarians. <http://www.ipu.org/PDF/publications/hr_guide_en.pdf>

United Nations Development Programme, National Democratic Institute (2004). Strengthening parliament involvement in the Poverty Reduction Strategy Process and the Millennium Development Goals. <http://www.undp.org/governance/docs/parl_other/Parl%20-%20Guides%20-%20parlthandbooks.htm>

المشاركة البرلمانية في عمليات التكامل الإقليمي

تتجه مناطق عديدة من العالم نحو التكامل. ولئن كانت هذه الظاهرة قد بدأت في أوروبا، فإن ثمة مناطق أخرى تسير في دربها في إفريقيا وأمريكا اللاتينية، ومؤخراً، في آسيا والعالم العربي. ورغم أن كل قارة تمر بمرحلة مختلفة عن نظيراتها، فإنها جميعاً تشترك في بعض السمات العامة.

وكما ذكرنا في مقدمة هذا الفصل، هناك اتجاه دولي لأسباب تخص كل إقليم

على حدة نحو تحقيق تكامل تدريجي بين الأسواق، والاقتصاديات، وبعض القطاعات الأخرى. ويعني هذا بطبيعة الحال تنازل الدولة، ولو بشكل جزئي للغاية، عن جزء من سيادتها لمصلحة تنظيم إقليمي مشترك. ويختلف هذا الوضع اختلافاً كبيراً عن التعاون الذي يتم بين الدول على المستوى العالمي، الذي لا توافق فيه الدول على التخلي عن أي من سلطاتها رغم موافقتها، من حيث المبدأ، على المشاركة على أسس متساوية.

ومن المعتاد في عمليات التكامل الإقليمي إنشاء تنظيم إداري للكيان الإقليمي الجديد مقتبس من نظام الدولة، سواء من السلطة التنفيذية أو البرلمان. وتوجد البرلمانات الإقليمية جنباً إلى جنب البرلمانات الوطنية وتكمل بعضها البعض على غرار مجلسي النواب والشيوخ اللذين يكمل بهما البرلمان في الدول الفيدرالية؛ إذ يمثل الأول الآراء والمصالح المحلية، ويمثل الثاني الآراء والمصالح الوطنية.

وسنتوقف مليا – في هذا الجزء – أمام الاتحاد الأوروبي لأنه يمثل أكثر عمليات التكامل الإقليمية تقدماً في عالم اليوم، وسنركز على التحديات التي يشكلها التكامل الإقليمي بالنسبة إلى البرلمانات الوطنية.

وقد ذهبت برلمانات أوروبية عدة، ساهمت بتقارير في هذا الدليل، إلى أن رقابتها على سياسة الاتحاد الأوروبي التي تطبقها تمثل تحدياً كبيراً. ومن المأمول أن تحظى محاولاتها في الصمود أمام هذا التحدي بمزيد من الاهتمام؛ لأنها قدمت نموذجا قد يحتذى على نطاق أوسع، تتنازل فيه البرلمانات عن بعض صلاحياتها التشريعية لمؤسسات أشمل تعالج مشكلات إقليمية أو عالمية مشتركة. ومن ثم، يتلخص الوضع بالنسبة إلى البرلمانات الوطنية في كيفية المراقبة والتأثير في المواقف التي يتخذها ممثلوها الوزاريون في هذه المؤسسات. وقد أوضح تقرير «مجلس الشيوخ البولندي» هذه المسألة خير توضيح:

> «يعد إشراك البرلمان الوطني في آلية البت في موقف الحكومة الذي ستتبناه أمام الاتحاد الأوربي وسيلة للتغلب على قصور هذا الاتحاد في مجال الشرعية الديمقراطية. ويكفي أن نشير على وجه الإجمال إلى أن هذا القصور يقترن بالشرعية الكلية للسلطة التنفيذية التي تمثل الدولة العضو في الاتحاد الأوربي وما يتبعها من تهميش لدور الأجهزة النيابية. ومن ثم، يقتضي نقل الاستحقاقات من البرلمان الوطني إلى الاتحاد الأوربي مقابلاً ما، وهذا هو بالتحديد ما

يفترض أن يضمن تحقيقه تعزيز الصلاحيات البرلمانية عند التعاون مع الحكومة الوطنية بشأن القرارات الأوروبية».

وثمة اختلاف كبير بين أعضاء الاتحاد في كيفية ضمان هذا التعاون. وتعالج برلمانات عديدة هذه المشكلة من خلال «لجنة الشؤون الأوروبية» European Affairs Committee (EAC) المخولة بتلقي جميع الوثائق المتصلة بالاتحاد الأوروبي قبل أن تتخذ أي مواقف تفاوضية داخل مجلس الوزراء. ومع ذلك، يشير مجلس الشيوخ البولندي إلى أن «معظم الهيئات التشريعية الوطنية لا تخول إليها الصلاحيات الكفيلة بإلزام الحكومة الوطنية بما تنتهي إليه». وقد يقلل هذا الاستنتاج من التأثير الذي تمارسه البرلمانات في الواقع، كما جاء في عدد من التقارير الواردة إلينا. لذلك، يشير تقرير البرلمان الألماني، على سبيل المثال، إلى أنه «ينبغي على الحكومة الفيدرالية أن تهيئ للبوندستاغ فرصة يعلن فيها عن موقفه، الذي ينبغي أن تتخذه أساساً لموقفها التفاوضي في المجلس». وفيما يلي توضيح للإجراء الذي تتبعه «لجنة الشؤون الأوروبية» بالبرلمان الدانمركي في اجتماعاتها الأسبوعية:

«تتجسد أهم الموضوعات المطروحة على أجندة لجنة الشؤون الأوروبية في الاجتماعات التي من المقرر أن يعقدها مجلس الوزراء في الأسبوع التالي. وعادة ما يحضر الوزير المعني المناقشات التي تتم في اجتماع معين للجنة الشؤون الأوروبية حيث يقدم عرضاً شفهياً حول التفويض الممنوح له للتفاوض. تلي ذلك جولة يطرح فيها ممثلو الأحزاب أسئلة على الوزير ويعلنون عن مواقف أحزابهم تجاه بعض المقترحات المطروحة. وبمجرد أن يفرغ الوزير من الرد على الأسئلة الموجهة إليه، تعقد جولة أو أكثر من المناقشات يستطيع الوزير خلالها أن يرد على كل ما دار حول التفويض الممنوح له أو يعدله. كما يجوز للوزير أيضاً أن يغير التفويض مراعاة لتعليقات ممثلي الأحزاب وليضمن أن الأغلبية ليست ضده......

وقد جرى العمل على أن اللجنة لا ترفض تفويض الحكومة في الغالب، ولكن هذا لا يعني غياب أى تأثير لها على سياسة الاتحاد الأوروبي التي تطبقها الحكومة. أولا، لأنه من غير المألوف أن تغير الحكومة تفويضها الأصلى أو تعدله خلال مناقشات اللجنة. ثانياً،

> يضع موظفو الخدمة المدنية في الدنمارك الذين يشاركون في مرحلة مبكرة من المفاوضات، عادة قبل أن تقدم اللجنة الأوروبية مقترحاتها، في حسبانهم أن الحكومة سيتعين عليها في مرحلة ما أن تحصل على موافقة تلك اللجنة على النتيجة التي سوف تتوصل إليها».

ويشير التقرير الدنمركي إلى أن أحد الإجراءات المهمة في ممارسة التأثير البرلماني يتجسد في إخطار مجلس الوزراء في وقت مبكر بمقترحات المفوضية الأوروبية، وبموقف الحكومة إزاء هذه المقترحات. وثمة إجراء مبتكر في هذا المجال يتمثل في مطالبة الحكومة بأن تطرح موقفها العام إزاء أي اقتراح تقدمه المفوضية ضمن المذكرة الأساسية التي ستقدم إلى لجنة الشؤون الأوروبية في موعد لا يتجاوز أربعة أسابيع من عرض اقتراح المفوضية على اللجنة.

وقد أكد تقرير البرلمان الفنلندي كذلك على النقطة الخاصة بالإخطار المبكر، فضلا عن الإدلاء برأيه بشأن أعمال الاتحاد الأوروبي قبل وقت كافٍ حتى يكون معروفاً لموظفي الخدمة المدنية الذين يحضرون مجموعات العمل الخاصة بالمجلس.

> «ومن المستقر عليه أنه لا يُعرض على الوزراء بمجلس الاتحاد الأوروبي سوى البنود التي بت فيها مندوبو الدول الأعضاء في مجموعات العمل الخاصة بموظفي الخدمة المدنية التي تمهد لأعمال المجلس، ولا يتبقى أمام الوزراء سوى البت في بعض التفاصيل المثيرة للجدل. ومن ثم، لا يكفي الاستماع إلى الوزراء للحفاظ على تأثير الإدوسكونتا (البرلمان الفنلندي)... ويرتكن النظام الفنلندي إلى فكرة أن البرلمانات الوطنية لا تتمتع بتأثير حقيقي إلا عندما تشارك في صياغة السياسات منذ البداية. لذلك، يعد توقع ممارسة التأثير عشية اجتماع المجلس فقط ضرباً من الوهم».

وقد لجأت بعض البرلمانات إلى إنشاء مكاتب لها في بروكسل حيث مقر المفوضية الأوروبية، كما فعل البرلمان الفرنسي على سبيل المثال. ومن مزايا هذه المكاتب أنها تضمن سرعة إخطار البرلمان بما يستجد في بروكسل، كما توفر أيضاً وسيلة مباشرة لعرض وجهات نظر البرلمان على المؤسسات الأوروبية المركزية.

ويفرق البرلمان الفنلندي بين «المقترحات المتصلة بالقوانين، والمعاهدات، وغيرها من التدابير» التي من المقرر البت فيها بالمجلس الأوروبي، والتي كانت تقع في نطاق سلطة البرلمان الفنلندي لو لم تكن فنلندا عضواً في الاتحاد الأوروبي، وبين الأعمال الأخرى. وبالنسبة إلى النوع الأول، تتسم الإجراءات المتبعة بقدر أكبر من الدقة، إذ تشترك فيها لجان القطاعات المعنية التي تزود اللجنة العليا بآراء مدعومة بالمستندات والمعلومات الموثقة. ويفرق البرلمان السلوفيني بين كلا النوعين على غرار ما سبق. فبالنسبة إلى الأمور التي كان من الممكن أن تقع ضمن سلطة اختصاص البرلمان «إذا لم تكن سلوفينيا قد تغاضت عن بعض حقوقها السيادية إلى مؤسسات الاتحاد الأوروبي»، يتم تنظيمها بواسطة قانون خاص بالتعاون بين المجلس الوطني والحكومة في الشؤون المتعلقة بالاتحاد. ويمنح هذا القانون المجلس الوطني الحق في تبني موقف إزاء أعمال الاتحاد الوشيكة، وينبغي على الحكومة أن تراعيه في موقفها التفاوضي. كما يتعين على الحكومة أن تقدم إلى المجلس الوطني تقييماً لأثر أي مقترحات تتصل بالقوانين التشريعية الأوروبية المعروضة على مجلس الوزراء، على أن تحدد فيه بالتفصيل الآثار الضمنية لهذه المقترحات على الموازنة، والاقتصاد، والبيئة، وغيرها من المجالات. ويعد البرلمان الفرنسي تقييمات مماثلة في ظل الإجراءات المتبعة للتعامل مع القوانين التشريعية الأوروبية.

ويوضح تقرير لاتفيا أن اتخاذ موقف تفاوضي إزاء المقترحات التشريعية المعروضة على المجلس الأوروبي مسؤولية مشتركة بين الحكومة والبرلمان، المعروف باسم «سيما». إذ ينبغي على الوزارة المعنية «أن تتبنى الموقف الوطني للجنة الشؤون الأوروبية بالسيما». ومع ذلك، يوجد لدى هذه اللجنة طاقم عمل مؤهل يمكنه فقط التعامل مع القضايا الأكثر أهمية، وتساور اللجنة المخاوف ذاتها التي سبق الحديث عنها من حيث حصولها على معلومات مبكرة عن المقترحات التشريعية القادمة من المفوضية الأوروبية. ويشير التقرير أيضاً إلى اعتماد آليتين إضافيتين لتعزيز المشاركة البرلمانية، تتمثل إحداهما في منح ممثلي لجنة الشؤون الأوروبية الحق في الحصول على صفة مراقب بمجلس الاتحاد الأوروبي لكبار الموظفين the EU Council of Senior Officials. في حين تتمثل الأخرى في إقامة علاقات تعاون أوثق مع الأعضاء اللاتفيين بالبرلمان الأوروبي، من خلال مكتب عضوين دائمين للسيما في البرلمان الأوروبي. وهذا التعاون هو أيضاً سمة من سمات المجلس الوطني المجري، الذي يعطي الأعضاء المجريين بالبرلمان الأوروبي الحق في أن يحضروا جلساته التي تضم جميع الأعضاء ويدلوا بدلوهم فيها عندما تشمل أجندة المجلس شؤوناً أوروبية.

وقبل أن نختتم هذا الجزء، ثمة كلمة ينبغي ذكرها بخصوص البرلمان الإفريقي، الذي يعتبر مؤسسة سياسية رئيسة ضمن الاتحاد الإفريقي المنشأ حديثاً. ففي التقرير الوارد من برلمان جنوب إفريقيا بعض التحديات التي يجب التغلب عليها ليكون هذا البرلمان فعالاً، بدءاً بوقف النزاع الإقليمي:

- «تبدد النزاعات الإقليمية والحدودية الموارد، وتحول انتباه البلد والإقليم عن دفع عجلة التنمية، وتخرب البنية الأساسية المادية والاجتماعية، وتساهم في الانحلال الاجتماعي والثقافي. ويعتبر وقف النزاع الإقليمي الشرط الأول لإقامة حوار برلماني إقليمي.
- وتؤدي عدم فاعلية البرلمانات الوطنية وضعف المؤسسات البرلمانية إلى حدوث صعوبات عندما يطلب منها العمل على المستويين الإقليمي والقاري. ومن ثم، سيوفر دعم البرلمانات على المستوى الوطني مدخلا للتعاون البرلماني القاري.
- ومن الممكن أن يؤدي تداخل العضوية في المنظمات الإقليمية إلى تشتيت الجهود، وقد يسهم في إحداث تضارب بين السياسات الخارجية.
- وينبغي مراعاة التكلفة المترتبة على التكامل والتعاون البرلماني الإقليمي، خاصة بالنسبة إلى المناطق الفقيرة. وعلى الجانب الآخر، ينبغي الوقوف على الآثار الناجمة عن عدم تعزيز التعاون الإقليمي. ولا بد من تناول المخاوف السياسية من إمكانية فقدان السيادة لمصلحة الهيئات فوق الوطنية».

ويختتم التقرير بأن «كل ما سبق»، «له آثار ضمنية في جنوب إفريقيا»، لأن عدم تغلبها على هذه التحديات لن ينتج عنه غير تقويض جهودها الداخلية الرامية إلى بناء الدولة».

قراءات إضافية على شبكة الإنترنت حول الرقابة البرلمانية على الممثلين الوطنيين في مجلس وزراء الاتحاد الأوروبي:

Travers, D (2002). European Affairs Committees. The influence of national parliaments on European Policies. European Centre for Parliamentary Research and Documentation <http://www.ecprd.org/Doc/publica/OTH/European Affairs Committees.pdf>

التعاون البرلماني

للاتحاد البرلماني الدولي أياد لا تنكر من نواحٍ كثيرة في مجال التعاون الدولي أو التعاون متعدد الأطراف حيث كان سباقا إليه. فقد تأسس الاتحاد عام ١٨٨٩ في وقت لم يظهر فيه أي منتدى سياسي يتيح لممثلي الدول أن يجتمعوا فيه لمعالجة الهموم المشتركة. ومن ثم، ظهرت فكرة إنشاء مقر دائم يجتمع فيه سياسيو العصر البارزون لتعزيز الأمن والسلم من خلال الحوار.

وبينما يعتبر للاتحاد البرلماني الدولي فضل السبق على غيره من المنظمات في مجال التعاون البرلماني، فإنه لم يصلح في هذا الميدان وحده فترة طويلة؛ إذ سرعان ما ظهرت آليات جديدة للتعاون البرلماني في أوروبا أولا ثم انتشرت في بقية أنحاء العالم، كما ظهرت أشكال متنوعة للتعاون البرلماني على المستويين العالمي والإقليمي. وسنبحث في هذا الجزء ثلاثة أنواع من هذا التعاون، هي: الدبلوماسية البرلمانية، والتعاون بين البرلمانات، والتعاون الفني.

الدبلوماسية البرلمانية

الدبلوماسي هو مندوب عن السلطة التنفيذية يعبر عن مواقف الدولة، أما أعضاء البرلمان فهم سياسيون لديهم معتقدات سياسية قد تتفق مع الموقف الرسمي لبلدهم حول موضوع مطروح وقد لا تتفق. ويشير هذا التعريف إلى أن للبرلمانيين هامشاً من المرونة لا يتمتع به الدبلوماسيون. ويضيف أعضاء البرلمان بعداً أخلاقياً للسياسة الدولية يتجاوز التعريفات الضيقة للمصلحة الوطنية، لاسيما عند دعمهم المبدئي للديمقراطية وحقوق الإنسان. وقد رأينا مراراً أن هذه المرونة قد أتاحت للبرلمانيين عقد نقاشات أكثر انفتاحاً مع نظرائهم من البلدان الأخرى فضلاً عن تقديم حلول مبتكرة لمشكلات قد تبدو عويصة.

أما مصطلح «الدبلوماسية البرلمانية» فيشمل الآن، رغم عدم دقته، كل أشكال التعاون بين أعضاء البرلمان. ولكن لأغراض هذه الدراسة، سنستخدمه بمعناه الأصلي.

أصبحت الدبلوماسية البرلمانية أداة فعالة خلال فترة الحرب الباردة. فبينما كانت الحكومات منشغلة بما يعرف باسم «عملية هلسنكي»، وهي آلية للحوار حول

التعاون والأمن في أوروبا، كان أعضاء البرلمان عاكفين على تناول قضية موازية داخل الاتحاد البرلماني الدولي. كانت بمثابة محك ووسيلة من وسائل استغلال الموارد المرتبطة بالحوار بين الشرق والغرب، وقد استطاعت الدبلوماسية البرلمانية، في مناسبات عديدة أن تخترق طرقاً مسدودة أمام مفاوضي الحكومة عاقتهم عن تحقيق أي تقدم. كما أدت إلى ظهور جهود مشابهة في منطقة البحر المتوسط، قادها أيضاً الاتحاد البرلماني الدولي في أوائل التسعينيات.

وتستخدم الدبلوماسية البرلمانية في الغالب لتعزيز الحوار السياسي في أثناء النزاعات بين البلدان المتجاورة وداخل إقليمها. وفي دراسة أعدها الاتحاد البرلماني الدولي عام ٢٠٠٥ تحت عنوان: «المشاركة البرلمانية في الشؤون الدولية» Parliamentary Involvement in International Affairs، ضربت أمثلة على مبادرات مماثلة من مناطق عدة من العالم:

- بدعوة من الاتحاد البرلماني الدولي، اجتمع رؤساء برلمانات البلدان المجاورة للعراق بعمّان في مايو ٢٠٠٤ لمناقشة كيفية المساعدة في تعزيز الديمقراطية في العراق وإحلال الاستقرار في المنطقة؛
- عقد أعضاء «لجنة الأمن القومي والسياسة الخارجية التابعة للمجلس الإيراني» محادثات مع نظرائهم في مختلف البرلمانات حول الأوضاع في العراق، وأفغانستان، وفلسطين؛
- عقد رئيس مجلس النواب المغربي اجتماعاً مع رؤساء برلمانات بلدان البحر الأبيض المتوسط في أعقاب التفجيرات الإرهابية التي حدثت عام ٢٠٠١ لصياغة موقف برلماني؛
- أرسل رئيسا برلماني كيب فيردي وموزمبيق نيابة عن رؤساء برلمانات البلدان الناطقة بالبرتغالية، بعثة إلى غينيا بيساو ساعدت في إقامة حوار سياسي هناك في أوائل عام ٢٠٠٣؛
- اجتمع رؤساء برلمانات الدول القوقازية الثلاث، أرمينيا وأذربيجان وجورجيا، بناء على دعوة من رئيس مجلس الشيوخ الفرنسي لبحث النزاع الدائر في منطقة ناجورنو كاراباخ؛
- قررت برلمانات كل من مالي وسيراليون التعامل مؤسسيا مع

الخلافات التي تقع بين أعضاء البرلمان في الأقاليم الفرعية (ومنهم برلمانيون من ليبيريا وسيراليون وغينيا)؛ وقد عقدت ثلاثة اجتماعات حتى الآن؛

- يشير البرلمان الباكستاني إلى أن تبادل الوفود مع البرلمان الهندي كان له مردود طيب في تخفيف حدة التوتر بين البلدين؛
- اجتمع مؤخراً رؤساء برلمانات كل من بنين، وبوركينا فاسو، والكاميرون، ومالي، مع رئيس برلمان كوت ديفوار، مرة في كوتونو وأخرى في أبيدجان، وساعدوا في إقامة حوار سياسي في كوت ديفوار؛
- زار رؤساء برلمانات البلدان الأعضاء في «تجمع التنمية للجنوب الإفريقي» *the Southern African Development Community* جمهورية الكونغو الديمقراطية وتأتى هذه الزيارة ضمن الجهود المبذولة لتعزيز السلام والاستقرار في المنطقة؛
- قدم الجهاز البرلماني البريطاني –الأيرلندي، الذي يضم بالإضافة إلى ممثلين من برلمانات المملكة المتحدة وأيرلندا ممثلين من البرلمان الإسكتلندي، والمجلس الوطني لويلز، والمجلس الوطني لأيرلندا الشمالية، وبرلمان جزيرة مان المعروف باسم «تينوالد»، ومجلسي جزيرتي جيرنزي وجيرسي، دعماً إلى عملية السلام في أيرلندا الشمالية؛
- وضعت «الجمعية البرلمانية التابعة للمجلس الأوروبي» *the Parliamentary Assembly of the Council of Europe (PACE)* مؤخراً مبادرات لتصفية النزاعات في الشيشان، وقبرص، وناجورنو كاراباخ.
- شكل مجلس النواب الإيطالي لجنة منفصلة للدبلوماسية البرلمانية، «مسؤولة عن التوفيق بين الأنشطة الدولية للجان الدائمة، والوفود البرلمانية التي ترسل إلى المجالس التشريعية الدولية، وأنشطة مجموعات التعاون الثنائي وغيرها من أجهزة المجلس».

وينبغي أن تمارَس الدبلوماسية البرلمانية بالطبع بين أعضاء البرلمان فقط. قد تقتضى زيارة أعضاء البرلمان لأحد البلدان لعقد اجتماعات مع السلطات والكيانات من أجل التشاور حول حل النزاعات والمشكلات. وهكذا، على سبيل المثال، يكون أعضاء برلمان جنوب إفريقيا قد ساهموا بخبرتهم في مواقف النزاعات والمصالحة في بلدان عديدة بمنطقة الشرق الأوسط.

التبادل البرلماني

تضاعف على مدار العقد الماضي حجم برامج التبادل بين البرلمانات بشكل أو بآخر بصورة غير متوقعة. وقد قام ستيليوس ستافريدس بمحاولة لوضع خريطة لهذه البرامج في ورقة عمل قدمها في نوفمبر عام ٢٠٠٢ تحت عنوان «الدبلوماسية البرلمانية: بعض النتائج المبدئية» Parliamentary diplomacy: some preliminary findings، انظر: <www.fscpo.unict.it/EuroMed/jmwp48.htm> كما قام الاتحاد البرلماني الدولي بمحاولة أخرى، احتفظ فيها بسجل للتنظيمات الرسمية وغير الرسمية للتعاون البرلماني. وفي ضوء التوسع النشط للدبلوماسية البرلمانية، لن نذكر هنا سوى بضعة أمثلة تهدف إلى توضيح تنوعها وليس إلى جميع أشكالها.

تشارك جميع البرلمانات في تعاون ثنائي من نوع ما. وقد أقام معظمها مجموعات صداقة ثنائية لتعزيز التعاون بينها وكذلك بين بلدانها. وتوجد اليوم آلاف من هذه المجموعات.

ويضاف إلى هذه المجموعات عدد متنام باستمرار من التكتلات غير الرسمية للبرلمانيين الذين يلتقون لتناول موضوعات معينة، مثل التنمية والسكان، ونزع السلاح، والأسلحة الخفيفة...إلخ. فمثلاً، تتناول منظمة «برلمانيون بلا حدود» Parliamentarians for Global Action (GPA) مجموعة من الموضوعات، وقد أدارت مؤخراً حملة ناجحة لحشد التأييد للمحكمة الجنائية الدولية.

كما توجد أيضاً العديد من التنظيمات البرلمانية ذات الطابع الرسمي، كان أولها «الرابطة البرلمانية لدول الكومنولث»، وهي منتدى برلماني يضم برلمانات دول الكومنولث. وتأتي على غرارها «الجمعية البرلمانية الفرانكفونية» the Francophone Parliamentary Assembly الناطقة بالفرنسية.

وثمة حشد من المجالس البرلمانية الإقليمية وشبه الإقليمية. ويذكر تقرير الاتحاد البرلماني الدولي حول «المشاركة البرلمانية في الشؤون الدولية» أن ردود البرلمانات التي أجرى عليها الاستبيان «تشير بوضوح إلى تكثيف المشاركة البرلمانية في التنظيمات الإقليمية البرلمانية. وقد أصبح هذا الاتجاه سائدًا في كل أنحاء العالم؛ حيث يخصص العدد من البرلمانات الوقت والموارد للتعاون البرلماني الإقليمي».

ومن المشكلات المثارة تشتيت الجهود وتداخلها بين مختلف المنظمات البرلمانية الإقليمية. فعلى سبيل المثال، بوسع إحدى الهيئات التشريعية لمنطقة الإنديز أن تكون عضواً في «برلمان دول ميثاق الإنديز» التابع لبرلمان أمريكا اللاتينية، وفي «الجمعية البرلمانية للدول الأمريكية» the Inter-American Parliamentary Assembly . وثمة مثال آخر، إذ يمكن لأحد برلمانات دول المغرب العربي أن يكون عضواً في «المجلس الاستشاري لاتحاد المغرب العربي»، و«الاتحاد البرلماني العربي»، و«الاتحاد البرلماني الإفريقي»، و«الجمعية البرلمانية الفرانكوفونية»، و«البرلمان الإفريقي». ويذكر التقرير أن «غالبية البرلمانات تشير إلى الأولوية التي تمنحها للعمل مع منظمات برلمانية معينة»، رغم أن عدداً قليلاً منها اتخذ خطوات لتنسيق علاقاته مع البرلمانات الأخرى، مثل، مجلس النواب الإيطالي.

وثمة سمة مشتركة بين الجمعيات البرلمانية الإقليمية هي سعيها إلى تحقيق قدر أكبر من التكامل والتنسيق التشريعي بين البلدان الأعضاء.

وثمة مثال محدد على مبادرة برلمانية إقليمية للمساعدة في تعزيز الديمقراطية قدمته لوريتا روزاليس وهي إحدى عضوات مجموعة العمل التابعة للاتحاد البرلماني في منطقة «الآسيان» (رابطة دول جنوب شرق آسيا):

> «حدث مؤخراً تطور مهم في منطقة الآسيان تمثل في اجتماع أعضاء برلمانات الآسيان، الذي يتبنون مواقف متماثلة، للمطالبة بالإفراج غير المشروط عن «أونغ سان سو كي» (زعيمة المعارضة في بورما) والاستعادة الكاملة للحكم الديمقراطي في بورما. واستناداً إلى قراراتنا التشريعية الموحدة حول هذا الموضوع، اجتمعنا نحن أعضاء برلمانات كل من ماليزيا، وتايلاند، وسنغافورة، والفلبين، وإندونيسيا، وكمبوديا، وأعضاء برلمان بورما المنفيين في كوالا لامبور عام ٢٠٠٤ لنتبنى موقفاً موحداً في إقناع حكوماتنا برفض

رئاسة بورما لآسيان عام ٢٠٠٦، ما لم تفِ بالتزامها بإعادة الحكم الديمقراطي وإطلاق سراح المعتقلين السياسيين وفي مقدمتهم سو كي. وقد ساعدت الاجتماعات الدورية لمؤتمر ميانمار البرلماني التابع لآسيان (AIPMC)، إلى جانب حوارنا المستمر مع وزرائنا، ورؤساء الدول كل على حدة، والاجتماعات الوزارية لرابطة الآسيان بشكل كبير في التأثير في القرار النهائي لبورما التي اختارت التضحية برئاسة المؤتمر الوزاري لرابطة الآسيان».

المساعدات الفنية

المساعدات الفنية - في أدق وصف لها فيما نحن بصدده - هي الأعمال التي يقوم به الأفراد أو المؤسسات بهدف المساعدة في بناء وتعزيز الإمكانيات داخل البرلمانات، لاسيما برلمانات البلدان النامية والدول الديمقراطية الناشئة، لتمكينها من أداء وظائفها على خير وجه. وقد نشأت الحاجة إلى المساعدة الفنية نتيجة افتقار البرلمانات الوليدة غالباً إلى الموارد، البشرية والمادية، اللازمة للوفاء بمهامها الدستورية. ومن ثم، تعتبر المساعدات الفنية بابًا مفتوحًا أمام الموارد المالية والمادية، والخبرة المستقاة من الدول الديمقراطية الراسخة والبلدان المتقدمة في الشمال دعماً لبرلمانات الدول الديمقراطية الناشئة والبلدان النامية في الجنوب. ومع ذلك، فقد زاد في السنوات الأخيرة التعاون المثمر بين دول الجنوب ذاتها في هذا المجال.

وتأخذ المساعدات الفنية أشكالا عدة، منها: تطوير البنية الأساسية، والتطوير المؤسسي من خلال تسهيل الإجراءات البرلمانية وتحديثها، ورفع نسبة الوعي من خلال تبادل الخبرات والمعلومات بين أعضاء برلمانات البلدان المختلفة، وبناء القدرات والتطوير المهني عن طريق تدريب أعضاء البرلمان وفريق العمل، والتطوير التشريعي الذي تتلقى البرلمانات بسببه مساعدات تتصل بمضمون التشريعات الجديدة أو إصلاح القائم منها.

وتتطلب المساعدات الفنية في الغالب مجالات عديدة، منها: اللوائح الداخلية والقواعد الإجرائية، ونظم اللجان، والتشريعات، والمهمة النيابية للبرلمان، والرقابة، والإدارة، والمكتبة، والتوثيق، وخدمات البحث والأرشيف. وتعتبر المساواة بين الرجل والمرأة وحقوق الإنسان من الموضوعات المشتركة التي تبرز جليا في

برامج التدريب والخدمات الاستشارية. أما دعم البنية الأساسية فيشمل طرق مخاطبة الناس، والتسجيل والبث السمعي والمرئي للوقائع البرلمانية، والطباعة، والنقل، وتجديد المباني. وتقدَم المساعدات الفنية في شكل خدمات استشارية، وحلقات دراسية، وورش عمل، وجولات دراسية، وإعارات، وبرامج تدريبية في أثناء الخدمة، واجتماعات ومؤتمرات. وتتصدر تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، يوما بعد يوم برامج المساعدات الفنية.

وقد لعب الاتحاد البرلماني الدولي دوراً رائداً على المستوى متعدد الأطراف عندما بدأ برنامجه الخاص بالتعاون الفني في أوائل سبعينيات القرن العشرين، في وقت كانت فيه المؤسسات المانحة تعتقد أن العمل مع البرلمانات بهدف دعم قدراتها يعد تطفلا على مؤسسة سياسية وطنية، ومن ثم، كانت تحسبه أمراً بالغ الحساسية. ومنذئذ، حدث تطور كبير في هذا المجال، وأصبح اليوم محوراً أساسياً يدور حوله نشاط الاتحاد البرلماني الدولي من أجل تعزيز الديمقراطية.

وقد اشترك عدد لا بأس به من المؤسسات في هذه الجهود في مطلع تسعينيات القرن العشرين. ومنها: «الرابطة البرلمانية لدول الكومنولث»، و«الجمعية البرلمانية الفرانكفونية»، وتكتلات أعضاء البرلمان مثل «رابطة أعضاء البرلمان الأوربيين من أجل إفريقيا» the Association of European Parliamentarians for Africa (AWEPA). ويوجد الآن عدد من الوكالات غير البرلمانية التي تشارك في تقديم برامج المساعدات الفنية في أماكن شتى، ومنها: «برنامج الأمم المتحدة الإنمائي»، و«الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية» the United States Agency for International Development، و«المفوضية الأوربية»، و«بنك التنمية الأمريكي» the Inter-American Development Bank، و«معهد البنك الدولي»، والمنظمات غير الحكومية بالولايات المتحدة، و«المعهد الديمقراطي القومي للشؤون الدولية»، و«المعهد الجمهوري الدولي» the International Republican Institute. ويمكن الاطلاع على قائمة بالمؤسسات التي تقدم مساعدات فنية إلى البرلمانات في الملحق المرفق بهذا الدليل.

ومن نافلة القول أن المساعدات الفنية على المستوى الثنائي كانت أسبق من المساعدات الفنية على المستوى متعدد الأطراف. وفي الواقع، بدأ العديد من برلمانات الدول التى كانت توصف بأنها استعمارية في تقديم المساعدة إلى البرلمانات الناشئة في مستعمراتها السابقة. وتضمنت هذه المساعدات في الغالب

إعارات إلى برلمان الدولة المانحة بالإضافة إلى تبادل الزيارات بين موظفي وأعضاء البرلمانات.

ومنذ سنوات، وضع البرلمان الهندي برنامج مساعدات لعدد من البرلمانات، لا سيما في دول الكومنولث. ولا يزال هذا البرنامج سارياً حتى اليوم، ويغطي مجالات مثل الصياغة التشريعية. وكما ينظم البرلمان الهندي بالإضافة إلى تقديم برامج تدريبية إلى المشرعين وفريق العمل البرلماني بالهند، إعارات وزيارات دراسية لأعضاء البرلمانات الأجنبية وطاقم العمل بها.

وكما تطورت المساعدات الفنية على المستوى متعدد الأطراف، تطورت أيضا تطوراً ملحوظاً على المستوى الثنائي في السنوات الأخيرة. وبالإضافة إلى توفير الخبرة الكافية للبرامج التي تديرها الوكالات متعددة الأطراف، وضعت البرلمانات الراسخة، في دول الشمال، برامج كاملة للمساعدات الفنية دعماً للمؤسسات البرلمانية في الجنوب. وعلى سبيل المثال، يشير مجلس النواب الإيطالي إلى الأولوية الكبيرة التي يمنحها، في أنشطته الدولية، لبرامج المساعدات المقدمة إلى البرلمانات في إفريقيا، وأمريكا اللاتينية، وآسيا الوسطى، وجنوب شرق أوروبا، ومنطقة القوقاز. وتستوعب هذه البرامج الإصلاح الدستوري أو إعادة تنظيم الآلية الفنية الإدارية التي تقوم عليها البرلمانات.

ومن ناحية أخرى، وضع مجلسا البرلمان في فرنسا برامج مساعدات شاملة للبرلمانات، سواء في مستعمراتها السابقة، أو في برلمانات بلدان أخرى مثل كمبوديا، ورومانيا، وجورجيا. وفي حالات كثيرة يمول هذه البرامج الاتحاد الأوربي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. كما شارك البرلمان السويدي، بتمويل من «الوكالة السويدية للتنمية الدولية (سيدا)»، ولا يزال في مشروع لتطوير نظم المعلومات والتوثيق دعماً لمهام التشريع والرقابة بالمجلس الوطني في فيتنام. كما نفذ أيضاً مشروعاً مشابهاً لدعم البرلمان الوليد في تيمور الشرقية.

وفي الولايات المتحدة، أنشأ مجلس النواب عام ٢٠٠٥ «لجنة المساعدة الديمقراطية بمجلس النواب» Democracy Assistance Commission (HDAC)، لتمكين أعضاء المجلس، وفرق عملهم، ووكالات الدعم التابعة للكونجرس من توجيه المساعدة إلى نظرائهم في برلمانات الدول حديثة العهد بالديمقراطية. ولأن الفصل الدستوري للسلطات يمنع السلطة التشريعية من إدارة

برنامج للمساعدات الخارجية، تركز لجنة المساعدة الديمقراطية على تقديم المساعدات الفنية من عضو إلى عضو أو من فريق عمل إلى فريق. ويقدم هذا البرنامج المساعدات إلى خمسة بلدان في مناطق مختلفة من العالم في عام ٢٠٠٦، اختيرت بعد إجراء زيارات تقييم ميدانية. وبالإضافة إلى ذلك، يتيح قرار الموافقة للجنة تقديم توصيات إلى الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية بتقديم مساعدات مادية للبرلمانات عندما تقدر أنها حقيقة بها.

ويوضح التقرير المبدئي الذي أعدته مجموعة العمل التي شكلها مؤتمر رؤساء البرلمانات التابع للاتحاد الأوروبي لإجراء استبيان حول المساعدات المقدمة إلى البرلمانات في الدول حديثة العهد بالديمقراطية أن الحكومة الفيدرالية الألمانية خصصت في يونيو ٢٠٠٥ مبلغ ٥١١,٠٠٠ يورو لتقديم المساعدات إلى أربعة برلمانات في شكل دعم مالي لشراء التجهيزات المكتبية وتزويد مكتباتها بمراجع متخصصة. ويشير التقرير ذاته إلى البرنامج الذي ينفذه البوندستاغ بالاشتراك مع جامعة برلين الذي يستهدف جلب ١٠٠ شاب من ٢١ بلداً إلى برلين لتدريبهم على العمل البرلماني في مكتب أحد أعضاء البرلمان الألماني.

ملاحظات ختامية

كما رأينا، ثمة صدع كبير في العلاقات الدولية في مجال الديمقراطية، ويمكن رأب هذا الصدع بإشراك البرلمانات في الشؤون العالمية والإقليمية بحيث تؤدى دورها بصورة إيجابية.

وعلى المستوى الدولي، ينبغي على البرلمانات أن تتعاون مع المنظمات الحكومية الدولية أو منتديات التفاوض التي تتوصل فيها الدول، على قدم المساواة، إلى اتفاقات لا بد من تنفيذها في كل دولة عضو. أما على المستوى الإقليمي، فعلى البرلمانات أن تتكيف مع الظروف الجديدة الناشئة عن نقل جزء من سيادة الدولة وإضفائه على كيان إقليمي جديد، وليست الحال كذلك على المستوى الدولي.

ومع ذلك، نجد أن الأنشطة التي يتعين على أعضاء البرلمان أن يمارسوها لسد الفجوة الديمقراطية على كلا الصعيدين العالمي والإقليمي تتشابه إلى حد كبير، رغم أنها قد تبدو مختلفة. إذ ينبغي أن تكون هذه الأنشطة متأصلة في البرلمانات

الصادرة عنها ومطبقة على المستوى الوطني. وفي كلتا الحالتين، ثمة حاجة إلى ممارسة رقابة دقيقة على الحكومات، كما ينبغي أن ترتكن المشاركة البرلمانية إلى أساس قانوني واضح. ويجب إطلاع البرلمانات مسبقا بشكل وافٍ على سياسات الحكومة ومواقفها التفاوضية وأن تتلقى معلومات دقيقة عن السياسات وخلفياتها. كما ينبغي أن يكون لدى البرلمانات تنظيم وموارد كافية للتعامل مع الموضوعات المطروحة، بما فيها توفر الخبرة المتطلبة بين أعضاء البرلمان المعنيين، من خلال لجنة أو لجان متخصصة. ولا بد من تهيئة فرصة لطرح أسئلة على الوزراء والمفاوضين يستطيع أعضاء البرلمان من خلالها أن يعبروا للحكومة عن آرائهم السياسية (رغم أنها غير ملزمة قانوناً بالضرورة). وفي النهاية، لا بد أيضاً من إشراك أعضاء البرلمان بطبيعة الحال في الوفود الحكومية إلى المنظمات الدولية.

وينبغي أن تُستكمل هذه الجهود المبذولة على المستوى الوطني بالمشاركة الدولية، على سبيل المثال، عن طريق التعاون البرلماني الدولي والإقليمي الذي وضحناه في الجزء الثالث من هذا الفصل.

أما بالنسبة إلى الشؤون الدولية، فقد حظي هذا المنهج بتأييد مؤتمرين عالميين لرؤساء البرلمانات عقدا مؤخراً، إذ رأى المشاركون في كليهما أن أفضل طريقة لسد الفجوة الديمقراطية على المستوى الدولي هي تفعيل عمل المنظمات والمجالس البرلمانية التي اكتسبت شرعيتها من انتخابات ديمقراطية على المستوى الوطني، وليس إنشاء تنظيمات جديدة. ويمثل الاتحاد البرلماني الدولي، بوصفه المنظمة العالمية للبرلمانات، الأداة المناسبة للتنسيق بين هذه الأجهزة داخل المنظمات الدولية. وبعد منح هذا الاتحاد صفة المراقب الدائم بالأمم المتحدة عام ٢٠٠٢ على وجه الخصوص، اعتبره رؤساء البرلمانات أنسب جهاز لإضافة بعد برلماني قوي وديمقراطي بالأمم المتحدة.

وثمة ميزة إضافية لمنهج الاتحاد البرلماني الدولي تتمثل في وضع تصور واضح لوضع استراتيجية مزدوجة للتغلب على العجز الديمقراطي في السياسة الدولية بالعمل الحثيث على زيادة تفعيل الرقابة البرلمانية على المستوى الوطني، من ناحية، والمشاركة في المنظمات والجمعيات البرلمانية الدولية القائمة، من ناحية أخرى. وسيكون أعضاء البرلمان الذين يتمتعون بشرعية ديمقراطية حقيقية على

المستوى الداخلي هم المشاركين على كلا المستويين. ويتوفر في هؤلاء عادة الخبرة والاهتمام الدائم بالموضوعات المطروحة، لأنهم يتناولونها في اللجان البرلمانية ببلدانهم.

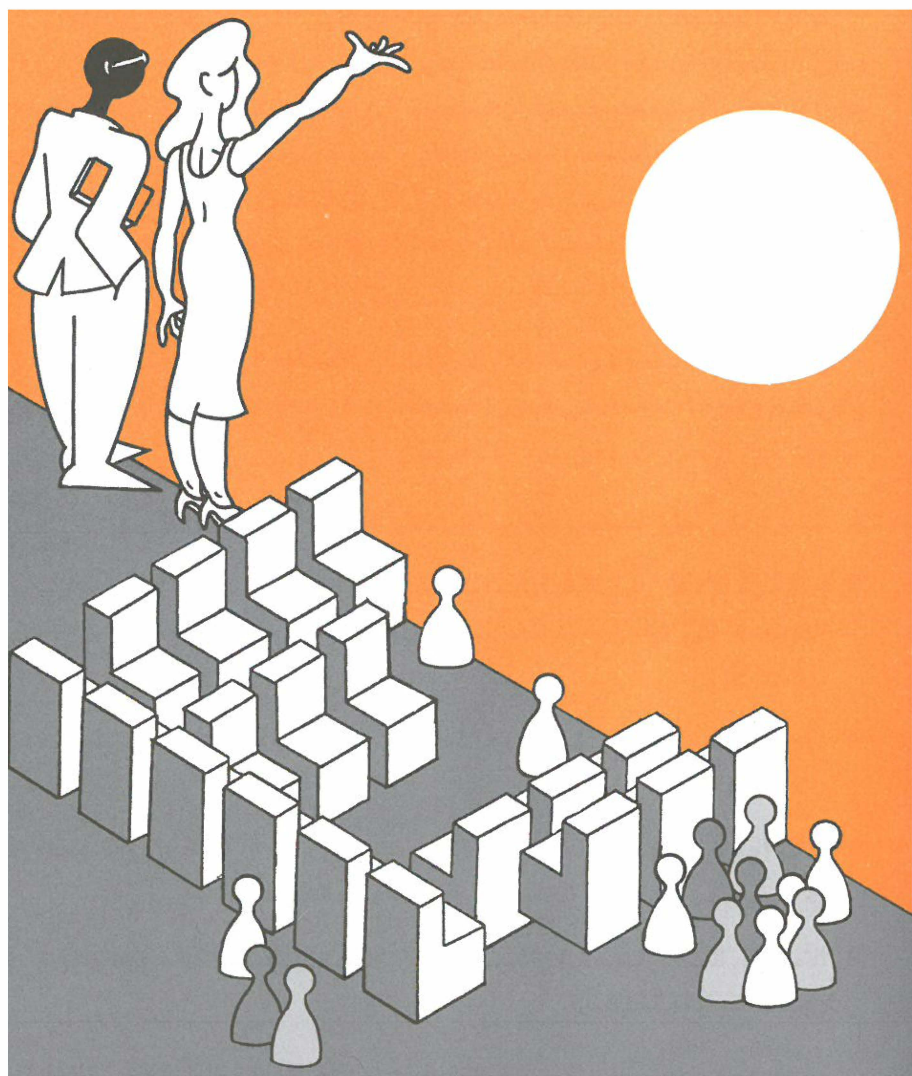
وقد تم التصديق مؤخراً على هذا المنهج في «إعلان المؤتمر الثاني لرؤساء البرلمانات» الذي عقد بنيويورك في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥، وجاء فيه:

نؤكد مرة أخرى على إعلان المؤتمر الأول لرؤساء البرلمانات الذي عقد عام ٢٠٠٠، والذي دعونا فيه جميع البرلمانات ومنظمتها الدولية، الاتحاد البرلماني الدولي، إلى إضافة بعد برلماني إلى التعاون الدولي... كما نؤكد على ضرورة أن تنشط البرلمانات في مجال الشؤون الدولية، ليس فقط من خلال التعاون البرلماني والدبلوماسية البرلمانية، ولكن أيضاً من خلال المساهمة في المفاوضات الدولية ومراقبتها، ومراقبة إنفاذ ما أقرته الحكومات، وضمان الالتزام بالأعراف الدولية وحكم القانون على المستوى الوطني. وعلى غرار ذلك، ينبغي على البرلمانات أن تكون أكثر يقظة عند متابعة أنشطة المنظمات الدولية وأن تبدي آرائها وملاحظاتها في مناقشات هذه المنظمات.

ومن ثم، نرحب بالنقاش الجاري حول أفضل الوسائل لزيادة التفاعل الهادف والمنظم بين الأمم المتحدة والبرلمانات الوطنية. ونؤكد من جديد على التوصيات المتعلقة بهذا الموضوع التي تضمنها إعلاننا الصادر في عام ٢٠٠٠، ونؤكد أيضاً على ضرورة ترسيخ جزء كبير من هذا التفاعل في الأعمال اليومية لبرلماناتنا الوطنية. وعلى المستوى الدولي، نقترح أن نعمل على نحو أوثق من أي وقت مضى مع الاتحاد البرلماني الدولي، الذي نعتبره نظيراً دولياً فريداً للأمم المتحدة.

ولإدراك هذه الغاية، نشجع الاتحاد البرلماني الدولي على أن يضمن إطلاع البرلمانات الوطنية بصورة أفضل على كل أنشطة الأمم المتحدة. وعلاوة على ذلك، ندعو الاتحاد إلى الاستفادة بشكل أكبر من خبرة أعضاء اللجان الدائمة والخاصة في البرلمانات الوطنية عند معالجة موضوعات معينة تتطلب تعاوناً دولياً. كما نشجع الاتحاد أيضاً على أن يعقد مزيداً من جلسات الاستماع البرلمانية والاجتماعات المتخصصة بالأمم المتحدة، ويتعاون عن كثب مع المجالس والمنظمات البرلمانية الإقليمية الرسمية، بهدف تعزيز الترابط والجدية في إطار التعاون البرلماني العالمي والإقليمي.

وختاماً، وكما رأينا في الفصول السابقة من هذا الدليل، تعتمد فعالية البرلمان على مدى توافر الموارد البشرية والمادية، لاسيما المعلومات. وتفتقر الدول الديمقراطية الناشئة في الغالب إلى هذه الموارد، ويتعين سد هذا العجز بمزيد من التعاون الدولي على المستويين الثنائي ومتعدد الأطراف.



٨. مواجهة المستقبل

تواجه المجتمعات وحكوماتها تحديات جمة مع حلول القرن الحادي والعشرين. وعلى الرغم من أن هذه التحديات قد تتباين في طبيعتها ومدى قوتها من بلد إلى آخر، فإن على الحكومات جميعها أن تستجيب إلى الضغوط العالمية الجديدة (على الاقتصاد، والبيئة، والصحة، وأمن المواطن) عن طريق وضع سياسات وبرامج يمكن أن تعزز المستوى المعيشي لمواطنيها بدلا من أن تنتقص منه أو تضعه في مهب الريح. ويشكل هذا الوضع تحدياً هائلاً أمام الإبداع البشري وقدرة المجتمعات على التعاون وتحقيق الغايات المشتركة.

وكما أوضحت هذه الدراسة، فإن للبرلمانات، بالإضافة إلى أدوارها التشريعية والرقابية وغيرها، خصائص مميزة تمكنها من أن تضيف لبنة مهمة في سبيل مواجهة هذه التحديات. ومن هذه الخصائص:

- القدرة على تمثيل طوائف الشعب المختلفة والتحدث نيابة عنها؛
- إمكانية الإعلان عن الخيارات المتاحة أمام واضعي السياسات والمشكلات العويصة التي تواجههم، والمساعدة في توعية الشعب بتلك الخيارات وهذه المشكلات؛
- توفير المنتدى الوطني لبحث ومناقشة الآراء البديلة والمقترحات المتصلة بالسياسات؛
- الالتزام بالحوار منهجا لحل الخلافات، ومن شأن ذلك أن يمنحها دوراً خاصاً في تسوية النزاعات على الصعيدين الاجتماعي والسياسي؛
- الاهتمام الخاص بحماية وتشجيع حقوق الإنسان الاقتصادية والاجتماعية وكذلك المدنية والسياسية.

وتمثل هذه الخصائص المميزة للبرلمانات جوهر الديمقراطية وهي تشمل أيضًا: احترام التنوع على أساس تساوي جميع الأشخاص في القيمة، وتسوية الخلاف في الرأي والمصالح من خلال الحوار والنقاش حتى تتسنى مواصلة العمل المشترك بمؤازرة جماعية. وفي ظل عالم يتغير بخطى سريعة، ثمة قضية ملحة تؤرق بال السياسيين والمشرعين، وتتجسد في الاشتباك الدائر بين ماضي المجتمع

ومستقبله، وبعبارة أخرى كيفية صياغة المستقبل دون تشويه التقاليد الموروثة التي تضفي على البلد طابعه المميز عن طريق التعامل مع الماضي بوصفه مصدراً للتغيير الإبداعي وليس مجرد عقبة تقف في طريق التقدم. ويعني هذا بالنسبة إلى الديمقراطية نفسها، طبقاً لما جاء في الوثيقة الختامية «لمؤتمر قمة الأمم المتحدة لعام ٢٠٠٥»، أنه لن يكون هناك «نموذج واحد» بل سلسلة من النماذج المتنوعة تدور حول بعض الأعراف والممارسات الأساسية وفقاً للتقاليد السياسية التي تميز كل بلد، وهو تنوع تؤكده مختلف الأمثلة الواردة في هذا الكتاب.

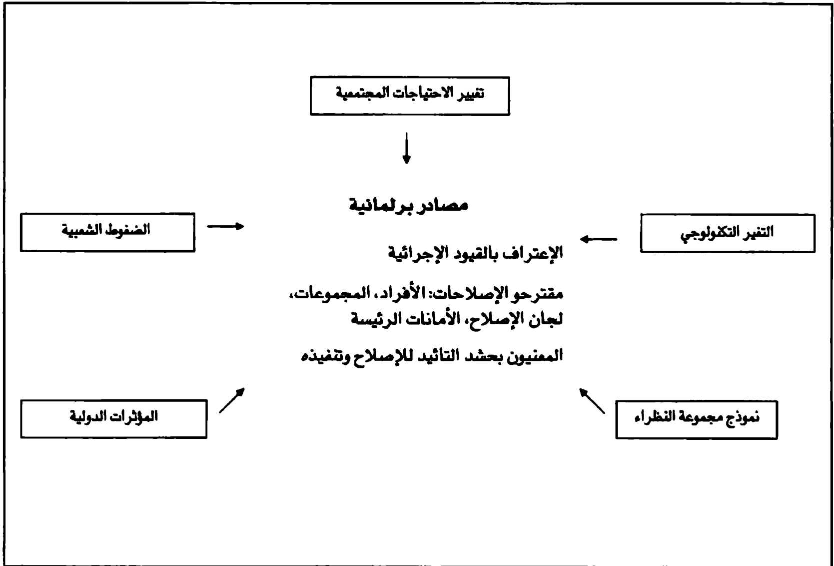
كما توضح هذه الدراسة أيضاً أن البرلمانات تأخذ على محمل الجد التحدي المتعلق بإجرائها عملية إصلاح مستمرة، لتجعل ممارساتها أكثر علانية واستجابة وخضوعاً للمساءلة. وليس التحول الديمقراطي تجربة تحدث مرة واحدة فحسب، بل هي عملية مستمرة، سواء في الدول حديثة العهد بالديمقراطية أو الدول ذات النظم الديمقراطية الراسخة. وفي الاستبيان الذي أجراه الاتحاد البرلماني الدولي في إطار إعداد هذا الدليل، وُجهت دعوة إلى البرلمانات لتقدم تقارير حول بعض أمثلة الإصلاحات الحديثة التي بدأتها. وسيتناول الجزء الاساسي من هذا الفصل تقارير البرلمانات، ليس من حيث مضمونها، وإنما من حيث ما تُنبئ عنه من عملية الإصلاح البرلماني وحركيته، وبعض الصعوبات التي من المحتمل أن تواجهها تلك البرلمانات. وسيتناول القسم الأخير الطريقة التي يمكن للبرلمانات أن تساهم بها في التخطيط لمستقبل المجتمع.

عملية الإصلاح

مصادر الإصلاح

إذا حكمنا من واقع التقارير الواردة إلينا، فسيتبين لنا أن ثمة مصادر عدة للإصلاح البرلماني تختلف اختلافاً بينا من برلمان إلى آخر. ومع ذلك، قد يكون من المفيد أن نضع خريطة مبدئية تحدد مصادر التغيير الأكثر شيوعا في تلك التقارير، للمساعدة في فهم التجارب المختلفة في مجال الإصلاح. وبالطبع، يجب أن يُنظر إلى هذه المصادر على أنها تعضد بعضها بعضا، وتتساند معا، مثلما هو واضح في الرسوم التوضيحية البيانية، وليس بوصفها جزرًا منعزلة.

الشكل ٨-١: مصادر الإصلاح البرلماني



المصدر: الاتحاد البرلماني الدولي

ولمزيد من الإفادة، يمكن تقسيم هذه المصادر بحسب ما إذا كان الإصلاح يأتي من خارج البرلمان أو من داخله. ومن بين الأسباب الرئيسة للإصلاح من خارج البرلمان، ما يلي:

- تغير ثقافة المجتمع: يمكن أن تتنوع الثقافة بتنوع المجتمعات، وهي تشكل مصدراً خصبًا لاستحداث تشريعات أو لتعديل أخرى قائمة بالفعل. بيد أنها قد تؤدي أيضاً إلى حدوث تغييرات في طريقة عمل البرلمان نفسه. على سبيل المثال، يؤدي تغير ثقافة المجتمع تجاه دور المرأة إلى حدوث تغييرات في التمثيل السياسي وفي الطريقة التي يدير بها البرلمان شؤونه.

- الضغوط الشعبية: وهى تتنوع أيضا تنوعًا ملحوظا، ولكن العديد من البرلمانات تشهد توسعًا في الفجوة بين البرلمان والناخبين، لاسيما الشباب، مما يؤدي إلى ابتكار أساليب جديدة لمنعها من الاتساع.

- التطور التكنولوجي: يتجسد أوضح مثال عليه في عالم تكنولوجيا المعلومات

الذي يتغير بخطى سريعة، والنتائج المترتبة عليه فيما يتعلق بكيفية تواصل البرلمانات على المستوى الداخلي ومختلف فئات الشعب. ومن الأمثلة المعهودة أيضاً التكنولوجيات المتغيرة في مجال التليفزيون، والنتائج المترتبة عليها فيما يتعلق بالبث التليفزيوني لوقائع البرلمان.

- المؤثرات الدولية: من السمات المشتركة التي ذكرت في الفصل السابق ما ينجم عن حركة العولمة الاقتصادية من قيود تحُد من الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية. وبالنسبة إلى الدول المرشحة لعضوية الاتحاد الأوربي، ثمة حاجة إلى تعديل تشريعاتها لتتفق مع تشريعاته، مما يلقي ضغوطاً كبيرة على العملية التشريعية وتبسيط إجراءاتها. وتقع جميع الدول تحت تأثير ثقافة ديمقراطية عالمية، سنتعرض إليها بالمناقشة فيما بعد.

- الممارسات النظيرة: يعني ذلك تأثير الممارسات المطبقة في برلمانات أخرى، سواء من خلال العلاقات والزيارات الثنائية، أو الكيانات الإقليمية، أو المنظمات التي تضم في عضويتها منظمات أخرى مثل «الاتحاد البرلماني الدولي»، و«اتحاد الأمناء العامين للبرلمانات»، و«الرابطة البرلمانية لدول الكومنولث»، وغيرها.

ومن بين الأوضاع السائدة داخل البرلمان التي تقود إلى الإصلاح ما يلي:

- الاعتراف بعقم الإجراءات، لأنها تؤثر في كفاءة العمل داخل البرلمان، في ضوء بيئة متغيرة خارج البرلمان.

- المبادرة إلى الإصلاح: وقد ينادى به أفراد يحتلون مناصب مهمة مثل رئيس برلمان نشط، أو مجموعة برلمانية، أو لجنة إجراءات أو سكرتارية. ومن السمات التي ذكرتها برلمانات عدة ترسيخ عملية الإصلاح لتصبح عنصراً مستمراً في الممارسة البرلمانية من خلال لجنة برلمانية دائمة.

- حشد التأييد لإجراء الإصلاح: يمكن أن تؤثر الحاجة إلى حشد قدر أوسع من التأييد البرلماني للإصلاح في حد ذاتها في تحديد نطاق الإصلاحات ومضمونها، وكذلك الحال بالنسبة إلى عملية التنفيذ.

وبالطبع، تتنوع الطرق التي تتفاعل بها هذه المؤثرات المختلفة في أي برلمان وفي أية فترة حاسمة تنوعاً واضحاً، لكن العديد منها يشكل جزءاً من أية عملية إصلاح

ناجحة. ومن الأمور التي تحظى بأهمية خاصة ما يسمى بحركية التحول الديمقراطي، التي تستحق إفراد قسم خاص لها.

حركية التحول الديمقراطي

توضح التقارير التي قدمتها البرلمانات في إطار هذه الدراسة أنها جميعاً تتعرض لتأثير تيار قوي للتحول الديمقراطي، سواء كان نابعاً من منطلق نشأتها الديمقراطية، أو من تغير البيئة العالمية، أو من هذا وذاك. ومع ذلك، تعتمد طبيعة الإصلاحات البرلمانية ونطاقها على المرحلة المحددة التي يصل إليها البلد في عملية التحول نحو الديمقراطية، والمسار الذي يتبعه في هذه العملية. فبعض البلدان لا تزال في المراحل الأولى فقط من عملية التحول نحو الديمقراطية؛ وبعضها يمر بمرحلة انتقالية يسعى فيها إلى تعزيز ما وصل إليه من تحول ديمقراطي ، وإن تأثر في سبيل ذلك بطبيعة نظام الحكم السابق؛ وبعضها الآخر مما لديه نظام ديمقراطي راسخ يتعرض لقوة دافعة إلى تعميق الديمقراطية، أو مقاومة عملية التصلب الزاحفة إلى شرايينها. ورغم أن التحديات تختلف باختلاف ظروف كل بلد، فإنها جميعاً تشترك في الدور المركزي الذي يلعبه البرلمان في عملية الإصلاح الديمقراطي، مثلما ستوضح الأمثلة التالية من التقارير التي تلقيناها، وكما أكد على وجه الخصوص تقرير الغابون.

وفي فيتنام، يشير تقرير الجمعية الوطنية (البرلمان)، رغم خضوعها لسيطرة الحزب الحاكم، إلى زيادة حرفية البرلمان وتعدديته وتعبيره عن مختلف الآراء بداخله باعتباره دليلاً على وجود تيار ديمقراطي مؤثر. ويقول التقرير:

> «توضح زيادة عدد النواب عموماً والأعضاء المتفرغين خصوصاً وجهة النظر المشتركة التي يتبناها كل من «حزب فيتنام» والدولة، والتي تتمثل في ضرورة إبراز دور الجمعية الوطنية بوصفها المؤسسة الديمقراطية التي تمثل الشعب... وتتسم خلفيات النواب بقدر أكبر من التنوع والشمولية، إذ يضم المجلس نواباً من مختلف الطبقات والجماعات العرقية والأديان والأقاليم. ومن ثم، تحظى مختلف القطاعات أو الشرائح السكانية في المجتمع بمن يمثلها ويعبر عن رأيها في الجمعية الوطنية. وفي أثناء الجلسات الأخيرة، شهد الشعب جواً أكثر انفتاحا وصراحة، حتى إن بعض النواب عبّروا عن آرائهم المعارضة للجنة الدائمة بالبرلمان... وتعكس هذه الإشارات

تزايد الأنشطة الديمقراطية عما كانت عليه في الهيئات التشريعية السابقة. ومع ذلك، لا يزال الشعب قلقاً من ألا يستمر نهج العمل في الجمعية الوطنية على النسق الديمقراطي الذي تتبناه».

ويذكر التقرير الوارد من عُمان أن «الشورى والممارسة الديمقراطية في السلطنة قد شهدتا تطوراً تدريجياً، بالنظر إلى ظروف الواقع والمجتمع العُماني، مع الاستعداد للاسترشاد بتجارب الآخرين». ويشير التقرير إلى التعزيز التدريجي الذي شهده على مدار العقد الماضي دور مجلس الشورى المنتخب الذي يشكل جزءاً من النظام التشريعي المكون من مجلسين، وتوسيع نطاق حق التصويت ليشمل المواطنين فوق سن الحادية والعشرين، نساء ورجالا، في عام ٢٠٠٣. وقد أدى هذا التعزيز إلى مزيد من التنوع في تشكيل مجلس الشورى، مما «يثري المناقشات داخل المجلس، ويزيد فعاليته في أداء مهامه وفي تمثيل المجتمع العُماني».

ويشير التقرير الوارد من مصر إلى إدخال نظام الانتخابات المباشرة لرئاسة الجمهورية وإنشاء لجنة وطنية لحقوق الإنسان بوصفهما خطوتين مهمتين في مسيرة تطورها الديمقراطي الحديث. وتمنح هذه اللجنة دوراً محورياً للبرلمان:

«لأن البرلمان هو حامي الحقوق والحريات، وإدراكا من مجلس الشعب لأهمية إحياء دوره في حماية حقوق الإنسان، أنشأ لجنة حقوق الإنسان. وهو نظام معروف في برلمانات البلدان المتقدمة، إذ تنظر هذه اللجان البرلمانية في الشكاوى وتحولها إلى السلطات المختصة، مع ضمان متابعة الشكوى. ومن ثم، تستطيع اللجنة أن تؤدي دوراً رقابياً على أعمال السلطة التنفيذية من خلال التقرير الذي ترفعه إلى المجلس».

ويصف تقرير مجلس النواب اللبناني التحول الذي حدث في البرلمان على مدار العقد الماضي على أنه تحول «من الدور التقليدي إلى الدور المعاصر». ويعدد التقرير اثني عشر إصلاحاً رئيساً كانت من ثمار التيار الديمقراطي، وشملت كل شيء بدءاً من تعزيز القدرة المؤسسية والتشريعية، مروراً بتيسير حصول الأعضاء على المعلومات، وانتهاء بإشراك مؤسسات المجتمع المدني في أعمال البرلمان.

وقد ذكرنا سابقاً أن حركية التحول الديمقراطي في أوكرانيا قد ساعدت على ظهور ضغوط لإجراء تغيير دستوري في أعقاب الحكم الشيوعي الذي ارتكن إلى

«السلطة الرئاسية المطلقة» إلى نظام يستند أكثر إلى البرلمان، وذلك بتأييد ٨٠٪ من المواطنين. وسارت كرواتيا على الدرب نفسه؛ ففي عام ٢٠٠٠، تم تغيير «النظام شبه الرئاسي... وتم نقل مركز السلطات والمسؤوليات إلى البرلمان الكرواتي والحكومة الكرواتية».

وفي شيلي، كان من ثمار التحول من الحكم العسكري إجراء سلسلة من الإصلاحات في العلاقة بين مختلف سلطات الدولة:

> «فيما يتعلق بالإصلاحات البرلمانية، فإن أهمها يتمثل في تعديل الدستور. وبوجه عام، أحدث هذا التعديل تغييرات في: تشكيل الكونجرس الوطني ومسؤولياته، والتصديق على المعاهدات الدولية، وتشكيل المحكمة الدستورية ومهامها، وغيرها من المجالات. وكان الهدف من هذا التعديل هو تطعيم تلك المجالات بالأفكار والحقائق الجديدة وإحداث توافق بين مؤسسات الدولة، مما أثار تناقضات بين الأحزاب السياسية المختلفة. ومن ثم، أنهى التعديل الدستوري مرحلة التحول نحو الديمقراطية».

وفي زامبيا، شملت عملية تعزيز التحول إلى بلد ديمقراطي متعدد الأحزاب برنامج إصلاح متعدد الجوانب تحت إشراف «اللجنة البرلمانية للإصلاح والتحديث»، التي تتمتع بسلطة واسعة تخولها السفر إلى برلمانات أخرى للوقوف على ممارسات جديدة يمكن أن تفيد منها. وجدير بالذكر أن عملية الإصلاح مستمرة منذ عام ١٩٩١:

> «مع إعادة اعتماد نظام التعددية الحزبية في عام ١٩٩١، ومن أجل تعزيز الإدارة الديمقراطية للحكم، رأت الجمعية الوطنية في زامبيا أن من الحكمة أن تواكب مهام البرلمان متطلبات النظام التعددي. وتطلبت هذه الخطوة إدخال إصلاحات برلمانية بغرض رفع بعض القيود التي كانت موجودة في مؤسسة البرلمان. لذلك، تم وضع تصور للبرنامج الإصلاحي يعزز الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية ويتيح فرصة أكبر أمام المواطنين للمشاركة في شؤون البلد».

لقد أعطت الممارسات القمعية التي كانت سائدة في جنوب أفريقيا في ظل سياسة التمييز العنصري دفعة ديمقراطية قوية للنظام السياسي الجديد، لا سيما

لطبيعة برلمانه. وفيما يختص بالإصلاحات التي أدخلت على البرلمان حتى الآن «فقد استهدفت التأكد من ترسيخ الثقافة الديمقراطية واشتمال إجراءاته وأنشطته على المبادئ الديمقراطية التي تطمح إليها جنوب أفريقيا». بيد أن تقرير هذه الدولة يشير إلى أن عملية التحول الديمقراطي لم تكتمل بعد، وأن البرلمان سيواجه تحديات كثيرة إذا أراد أن يحقق الرؤية التي تبناها منذ عام ١٩٩٤:

> «رؤيته... هي بناء برلمان قوي يستجيب إلى احتياجات الشعب، غايته المنشودة توفير مستوى معيشة أفضل لكل شعب جنوب أفريقيا. ورغم الإنجازات العديدة التي حققها البرلمان على مدار عقد من الديمقراطية، فإن أهدافه الإستراتيجية لا تقف عند هذا الحد، بل تشير إلى أنه قد اتخذ بالفعل خطوات للتعامل مع التحديات التي يواجهها في الوقت الحاضر فضلاً عن التحديات المستقبلية التي يتوقعها».

الدول ذات النظم الديمقراطية الراسخة

معظم الدول ذات النظم الديمقراطية الراسخة ترى أن التحدي الديمقراطي والقوة الدافعة الرئيسة للإصلاح البرلماني يتمثلان في سعى البرلمان إلى مواكبة التغير الاجتماعي السريع، من ناحية، وبناء جسور الثقة بينه والمواطنين من ناحية أخرى. ويشير مجلس النواب الأسترالي إلى أن «أحد التحديات الأساسية هي مواكبة المؤسسة البرلمانية لاحتياجات وتصورات الشعب الذي تمثله». وتعتبر «استعادة ثقة الناس» أحد أهداف الإصلاحات التي أجراها البرلمان الكندي. ويرى البرلمان الهولندي أن «العمل الجاد لاستعادة ثقة المواطنين» هو القوة الدافعة وراء العديد من مبادراته الحديثة، لأن من السمات الأساسية للديمقراطية «أن يتمكن المواطنون من التواصل مع أعضاء البرلمان وأساليب عملهم، وأن يشعروا بأن هؤلاء الأعضاء يمثلونهم خير تمثيل». وهكذا.

ويعتبر الإصلاح بالنسبة إلى برلمانات هذه الدول ذات النظم الديمقراطية الراسخة عملية مستمرة تأخذ عادة طابعا مؤسسيا في شكل لجنة دائمة معينة. ففي الهند، نجد أن عملية تطويع النظام التقليدي المتبع في برلمان المملكة المتحدة حسب الظروف والثقافة الهندية قد شهدت تطوراً متواصلاً منذ عام ١٩٤٧؛ ومنذ فترة وجيزة، كان لزيادة عدد الأحزاب في كلا مجلسي البرلمان إلى ثلاثين، ثم

ثمانية وثلاثين حزباً على التوالي، أثر في إعادة النظر في الإجراءات البرلمانية. ويجري الكنيست الإسرائيلي «إصلاحات وتغييرات مستمرة»، كان أحدثها يهدف إلى تبسيط إجراءاته الداخلية وتحسين صورته أمام الشعب. ويجري البرلمان الإيطالي في الوقت الراهن إصلاحات دستورية واسعة النطاق، تؤثر في أمور مثل التوازن بين المجلسين في العملية التشريعية، وتقليص عدد الأعضاء في كل مجلس، وخفض الحد الأدنى لعمر الناخبين والمرشحين. وينفذ البرلمان البرتغالي برنامجاً إصلاحياً حديثاً وضخماً، يهدف إلى زيادة الرقابة على السلطة التنفيذية، ومراقبة تنفيذ القوانين، وتضييق الفجوة بين البرلمان والشعب. وفي المملكة المتحدة، أدى منطق التحول نحو مزيد من الديمقراطية إلى إجراء العديد من الإصلاحات منذ عام ١٩٩٧، بما فيها إلغاء التوريث في مجلس الشيوخ، وإنشاء برلمان يؤول إلى أسكتلندا، ومجالس لويلز وأيرلندا الشمالية، وإقرار قانون لحقوق الإنسان، وغير ذلك.

تسهيلات ومعوقات الإصلاح

يتضح مما سبق أن عملية الإصلاح البرلماني التي تجري في ظل المؤثرات المختلفة التي ذكرناها هي عملية نابعة من الذات، سواء اتخذت شكل برنامج واسع النطاق أو مجموعة متراكمة من التغييرات المحدودة. ومع ذلك، يمكن تيسير هذه العملية إلى حد كبير إذا كانت الأبواب مفتوحة لتلقى المساعدات الخارجية، لاسيما أبواب البرلمانات التي تفتقر إلى الموارد والخبرة الفنية. وفيما يتعلق بالتقارير التي أرسلتها البرلمانات في إطار هذه الدراسة، كان برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مصدراً مهماً للمعلومات ذات الصلة، بيْد أنه ثمة هيئات دولية أخرى عديدة شاركت في تقديم دعم مماثل، ومنها بالطبع الاتحاد البرلماني الدولي نفسه. ويتضمن الملحق (١) قائمة بأسماء الهيئات الدولية، والإقليمية، والثنائية المشاركة في دعم البرلمانات، فضلاً عن وصف لخصائص كل منها. ومن السمات النمطية لهذه المساعدات إعداد برنامج متفق عليه للإصلاح البرلماني، بأولويات ووسائل تنفيذ واضحة.

ومثال لهذه المساعدات ما حصلت عليه بوركينا فاسو، التي وافقت على برنامج لتطوير البرلمان مدته عشر سنوات ابتداء من عام ٢٠٠٤ بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. ويركز برنامج التطوير على معالجة أوجه القصور المحددة في مجالي المعلومات والاتصالات بين البرلمان والشعب. وقد وافقت كوت ديفوار على

برنامج دعم من الجهة نفسها يتضمن تركيب شبكة للإنترنت في مكتبة البرلمان وتعيين خبراء وطنيين لخدمة المجموعات البرلمانية. وفي فيجي، تتجه الأنظار نحو تعزيز سكرتارية البرلمان ودعم اللجان، وتطوير خدمات المعاونة المقدمة إلى الأعضاء والدوائر الانتخابية. ويتضمن اتفاق أجراه البرلمان اللبناني في عام ١٩٩٩ تعزيز كل من المهام التشريعية والرقابية، فضلاً عن الروابط التي تجمعه بالمجتمع المدني والبرلمانات الأخرى. وقد دعم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي جميع الأنشطة السابقة. وحصلت سانت كيتس، من بين بلدان أخرى، على مساعدات في شكل أموال وموارد بشرية من أمانة الكومنولث، كما حصلت زامبيا على مساعدات من اتحاد الجهات المانحة بهدف تطبيق برنامج شامل للإصلاح البرلماني.

ومن ضمن الوسائل الأخرى العديدة لدفع عجلة الإصلاح إشراك الشعب، لتكون له يد في عملية الإصلاح. فعلى سبيل المثال، أجرى البرلمان التركي مناقشات واسعة مع المنظمات غير الحكومية والمفكرين، فضلاً عن الحكومة والمعارضة، حول هذا الموضوع: «ما نوع البرلمان الذي ترغب في وجوده؟» وقد ساهم في هذه المناقشات أيضا صحفيون وأكاديميون وفنانون. وفي زيمبابوي، عندما قرر البرلمان عام ١٩٩٦ أن يبدأ برنامجاً إصلاحياً، بدأ بإجراء «سلسة غير مسبوقة من المشاورات مع الشعب، والحكومة»:

> «تم تعيين لجنة للإصلاح، تتألف من شاغلي المقاعد الخلفية والوزراء. وقد عقد بعض أعضاء اللجنة جلسات استماع عامة في كل أنحاء البلد لاستطلاع آراء الناس وتصوراتهم حول البرلمان وتوقعاتهم منه... وتضمنت الآراء والملاحظات التي أبداها الناس الانطباعات التالية:
>
> - أ) البرلمان مؤسسة غامضة يصعب الوصول إليها؛
> - ب) البرلمان مقر يستخدم للنوم؛
> - ج) على البرلمان أن يلعب دوراً مهماً في مراقبة الشؤون المالية ووضع السياسات».

وقد ساهمت هذه الانطباعات بشكل كبير في صياغة برنامج الإصلاح. ورغم أن الأزمات الحالية في زيمبابوي قد عطلت الإصلاحات لفترة مؤقتة، فسيكون لهذه الإصلاحات تأثير مهم في مستقبل البرلمان بمجرد عودة الأمور إلى طبيعتها.

يدعونا المثال السابق إلى التفكير في بعض المعوقات الشائعة التي قد تعرقل عملية الإصلاح البرلماني، أو تعرضها للخطر. ومنها ما يلي:

- وجود بيئة سياسية واجتماعية غير مواتية؛
- عدم كفاية الموارد والخبرات، حتى في ظل المساعدات الخارجية؛
- الاتجاهات المناهضة للإصلاح، خاصة في البرلمانات الراسخة أو في المجتمعات التقليدية؛
- تضارب المصالح داخل البرلمان، وقد تعوق المصالح الخاصة أي اتجاه للإصلاح؛
- التعجيل بتنفيذ بعض المقترحات التي لم تخضع لاختبارات كافية، وقد تؤدي إلى عواقب وخيمة مما يزعزع الثقة في الإصلاح.

وفيا يلي، على سبيل المثال، تحليل هولندي صريح للعقبات التي تواجه عملية الإصلاح البرلماني:

- يتكون مجلس النواب الهولندي من عدد كبير نسبياً من مجموعات الأحزاب السياسية (تسع في المتوسط)، لذلك تشكل المساومات ركنا أساسيا من أركان صنع القرار، حتى وإن لم تجد فتيلا في تعديل مقترحات الإصلاح؛
- تختلف مصالح المجموعات الحزبية الصغيرة عن مصالح المجموعات الحزبية الكبيرة التي تكون لها اليد الطولى في الموافقة على بعض مقترحات الإصلاح؛
- لا يتطلب تغيير أساليب عمل البرلمان إجراء تعديل في التنظيم البرلماني فحسب... بل يستلزم أيضا إحداث تغيير في الثقافة البرلمانية، وإن بدا ذلك صعب المنال.

ويقدم تقرير عُمان مثالا مختلفاً على الطريقة التي تعرقل بها الثقافة المجتمعية مسيرة الإصلاح، حيث أخفق تطبيق نظام شامل للاقتراع بسبب «إحجام قطاع كبير من المواطنين عن المشاركة في الانتخابات العامة... وعدم ممارسة النساء حقهن في الترشح لعضوية المجلس». وفي مالي، يواجه تحسين أداء النواب عراقيل من نوع مختلف نتيجة قلة الوعي من جانب ناخبيهم، رغم تفاوت هذا الوضع بين المناطق العمرانية والريفية:

«يرى العديد من المواطنين في المدن الكبرى أن الجمعية الوطنية مؤسسة تهدر المال، ولا يستطيعون أن يعاينوا نفعها المباشر. ويعتبر معظم هؤلاء أن الظروف المالية، والمادية، والاجتماعية التي تُهيأ للنواب بحكم مناصبهم كي تتيح لهم الاحتفاظ بمكانتهم والقيام بواجباتهم بأسلوب لائق هي مجرد إسراف.

أما بالنسبة إلى سكان المناطق الريفية، الذين يمثلون حوالي ٨٠ في المائة من الناخبين، فهم يعتبرون أن المنصب الذي يشغله النائب يلزمه بأن يكون، فور انتخابه، في خدمة ناخبيه في كل الأوقات والظروف (على سبيل المثال، لحضور المناسبات الدينية، وحفلات الزفاف، ومراسم الجنازة، وتقديم مختلف الخدمات الاجتماعية)».

وفيما يتعلق بإمكانية تطبيق الإصلاح والحجة الداعمة له، يكفي أن نشير بوضوح مرة أخرى إلى أن هناك اعتبارات مختلفة في الغالب لا بد من المفاضلة بينها، وأن أي إصلاح مقترح تشوبه عيوب، يُفضل تلافيها سلفاً. ويتجسد أفضل مثال على ذلك، مرت به معظم البرلمانات، في كيفية تبسيط الإجراءات ليتسنى التعامل مع الزيادة الدائمة في حجم العمل، دون أن يحد ذلك من التعبير عن مختلف آراء أو حقوق الأعضاء كل على حدة. ولا يسع المرء سوى أن يبدي إعجابه ببراعة اللوك سابها الهندي التي تمكنه من الوفاء بمتطلبات أحزابه الثمانية والثلاثين دون أن يتوقف فيه العمل لحظة. ومن إستراتيجيات الإصلاح المستخدمة حالياً في عدد من البرلمانات تنفيذ التغييرات المقترحة لمدة محددة حتى يمكن رصد تأثيراتها قبل أن تصبح دائمة. وفي حالة المشكلات التي حددها البرلمان الهولندي (راجع ما سبق)، أثبتت هذه الاستراتيجية جدواها، ويتيح الاقتباس الوارد في تقريره ختام هذا الاستعراض الموجز بملحوظة إيجابية. «لقد ثبت بكل تأكيد أن ممارسة الإصلاحات المقترحة قبل تنفيذها يمثل حلاً ناجحا للمشكلات السابقة. فقد حققت الاقتراحات التي لاقت معارضة كبيرة عند طرحها نتائج إيجابية مدهشة في الواقع».

التخطيط للمستقبل

«لمواجهة المستقبل» معاني كثيرة بالنسبة إلى البرلمانات، منها الاستجابة إلى الضغوط الناتجة عن مجتمع ونظام عالميين يتغيران بخطى سريعة دون أن تطمس

السمات المميزة لتقاليد بلدانها. ومنها أيضاً مواصلة الإصلاح في إجراءاتها، حتى تتواكب مع تحديات العصر ودور البرلمان بوصفه حامياً للديمقراطية. ومن الممكن أن تعني التفكير طويل المدى في مستقبل البلد بأسلوب يعتمد على المبادأة، بدلا من الاكتفاء بالاستجابة إلى مبادرات تعرضها عليها الحكومات على طبق من ذهب. وفيما يلي ثلاثة أمثلة على هذا التخطيط المستقبلي. الأول مقدم من «اللجنة الفرعية المعنية بالتنمية المستقبلية للاتفيا»، التي أُنشئت عام ٢٠٠٣ وتضم ١٣ عضواً من أعضاء البرلمان من كل مجموعات السيماس. ويصف التقرير الوارد من البرلمان اللاتفي مهامه على النحو التالي:

- العمل على صياغة وثيقة موحدة للتنمية المستقبلية في لاتفيا، ورؤيتها خلال ١٥-٢٠ سنة، والتي من شأنها أن تحقق التنمية المستدامة فيها وترتقي بمستوى الرفاهية الاجتماعية والأمن لكل فرد في المجتمع؛
- إقامة علاقات تعاون مع مختلف المؤسسات الحكومية، والعلماء، والشباب، وغيرهم من أفراد المجتمع، وإجراء حوار مشترك للوصول إلى فرص تضمن تحقيق تنمية وتنافسية أسرع في لاتفيا؛
- تنظيم والاستماع إلى محاضرات حول مختلف الموضوعات المهمة في مجال العلوم والاقتصاد الوطني، التي ستكون بمثابة مصدر مفيد للمعلومات لتحقيق الأهداف التي حددها أعضاء البرلمان.

وفي إسرائيل، تم إنشاء «لجنة أجيال المستقبل» في الكنيست عام ٢٠٠١. وتستهدف اللجنة إدراج بُعد مستقبلي في التشريعات الوطنية، وذلك عن طريق إبداء الآراء وتقديم التوصيات في مراحل محددة تحديدًا واضحا من العملية التشريعية إزاء التشريعات التي تهم أجيال المستقبل.

وثمة مثال أقدم وموثق يتمثل في «لجنة فنلندا للمستقبل»، التي تأسست في عام ١٩٩٢، عندما اتخذ «الإدوسكونتا» قراراً يتطلب من الحكومة أن ترفع إليه تقريراً عن التطورات والخيارات طويلة الأمد المتاحة أمام فنلندا. وقد تم إنشاء لجنة المستقبل بصورة مؤقتة لتقيم هذا التقرير وترد عليه، بيد أنها استمرت في مباشرة

أعمالها حتى أصبحت لجنة دائمة في عام ٢٠٠٠. وترى اللجنة أن دورها يتمثل في تصحيح ما تعتبره قصوراً خطيراً، وتقصد بذلك «أن كل البرلمانات تتغاضى في أثناء أداء العمل التشريعي المعتاد عن وضع التحديات التنظيمية طويلة المدى والقيم التي تستند إليها».

وتتألف اللجنة من ١٧ عضواً من كل الأحزاب ولها علاقات وثيقة بمكتب رئيس الوزراء، وهي تلعب دوراً مشابهاً لدوره في صياغة السياسات العليا، بيد أنها تركز على «النقاش المستند إلى القيم» أكثر من تركيزها على تنفيذ السياسات. وتتضمن قائمة الموضوعات التي تناولتها على مدار العقد الأخير وما بعده ما يلي:

١. تقارير عن المستقبل، استجابة إلى تقارير الحكومة حول:

- المشكلات البيئية وغيرها من المشكلات العالمية،
- آثار التنمية الاقتصادية وغيرها من أشكال التنمية الأوربية على فنلندا،
- عوامل تتصل بقدرة فنلندا التنافسية ونجاحها،
- التنمية الإقليمية.

٢. الموضوعات المرتبطة بالأحداث الجارية التي تُطرح بناء على مبادرة من اللجنة في جلسات البرلمان في حضور جميع أعضائه:

- تقنيات الهندسة الوراثية المستخدمة في إنتاج الأغذية،
- عشر عقبات أمام مستقبل العمل،
- مستقبل مجتمع المعلومات الفنلندي.

٣. تقييم التكنولوجيا:
شكل هذا المجال محور اهتمام اللجنة الرئيس منذ البداية، وشهدت ثلاثة أجيال من المشروعات، أولها تم بتكليف من معاهد بحوث خارجية، في حين شهد الثاني والثالث قدراً أكبر من المشاركة المباشرة من جانب أعضاء البرلمان في مجموعات العمل جنباً إلى جنب خبراء من خارج البرلمان. وقد تضمنت الموضوعات المختارة: إدارة المعرفة، وإمدادات الطاقة ومصادرها المتجددة، ورأس المال الاجتماعي وتكنولوجيا المعلومات، ونظم الابتكار الإقليمية. وتربط

اللجنة علاقات وثيقة ببرلمانات أوربية أخرى من خلال «الشبكة الأوروبية البرلمانية لتقييم التكنولوجيا».

وفيما يلي وصف لأسلوب عمل اللجنة:

«يختلف أسلوب عمل لجنة المستقبل، في انفتاحه وإبداعه، عن أنشطة اللجان الأخرى. وقد جابت اللجنة الأقاليم وعقدت ندوات بها؛ وهي تبحث باستمرار عن أساليب جديدة للعمل عن طريق استخدام منهج دِلفي وغيره من مناهج البحث المستقبلية، والاستماع إلى الشباب وغيرهم من ذوي الخبرة في المناقشات العامة، واستخدام تكنولوجيا جديدة للمعلومات، وإجراء دراسات دولية مقارنة....

وبالنسبة إلى أنشطة اللجنة، ليس ثمة فاصل بين المستويين الوطني والدولي؛ لأن التحديات المستقبلية لم تعد وطنية فحسب، بل أصبحت، في عالم يزداد انفتاحاً، تحديات دولية تستفحل يوماً بعد يوم . ومنذ بداية نشاطها منذ أكثر من عشر سنوات، أبدت اللجنة، في أثناء تحليلاتها، اهتماماً خاصاً بالموضوعات السائدة في المجتمع. وقد حددت في التسعينيات الموضوعات السائدة في المجتمع الفنلندي على النحو التالي: العولمة، والعلوم والتكنولوجيا، والابتكارات، وإدارة الحكم. وفي احتفال البرلمان الفنلندي بالذكرى المئوية الأولى على إنشائه في عامي ٢٠٠٦ و٢٠٠٧، اختارت لجنة المستقبل موضوع مستقبل الديمقراطية ليكون محور مناقشاتها».

وثمة تعليق نهائي من تقرير البرلمان حول سلطة هذه اللجنة في مجال تحديد الموضوعات التي سيتم بحثها يجدر أيضاً الاستشهاد به:

«من الأقوال المأثورة أن مشوار الألف الميل يبدأ بخطوة، والخطوة الأولى نحو السلطة في الحياة السياسية على أي مستوى تبدأ بأن تأخذ زمام المبادرة وتضع نفسك في موضع يمكنك من تحديد الموضوعات التي سيتم بحثها. ففي الإدوسكونتا، أخذت لجنة المستقبل هذا النهج على محمل الجد منذ البداية. وقد بدأت اللجنة أعمالها منذ عشر سنوات فقط، ومن ثم لا يزال الوقت مبكراً جداً لتحديد ما إذا كانت قد نجحت في تطبيقه أم لا. ومع ذلك، ثمة أمر واحد مؤكد وهو أن اللجنة قد احتلت موقعها في النظام البرلماني

الفنلندي بوصفها جهازاً سياسياً ابتكارياً، وعلى مدار السنين، أقامت منتدى جديداً يعمل في قلب النظام البرلماني، والأهم من ذلك، أنها أثبتت أن الإجراءات البرلمانية ما زال من الممكن اتباعها لأخذ زمام المبادرة في إطار الديمقراطية».

ويصلح هذا التعليق خاتمة ذات مدلول إيجابي لهذا الدليل، إذ إنه يُذكِّر أعضاء البرلمان بأن بوسعهم بالفعل أن يأخذوا زمام المبادرة للتأثير في مستقبل بلادهم والتخطيط له، ولا يعوزهم في ذلك سوى أن تتوفر لديهم الثقة بالنفس وأن يمارسوا السلطات التي في حوذتهم بالفعل.

الملاحق

الملحق (١): الدول التي قدمت برلماناتها تقارير إلى الدليل:

الأردن
إرلندا
إسبانيا
أستراليا
إستونيا
إسرائيل
إسلندا
الإكوادور
ألمانيا
أوكرانيا
إيطاليا
البرتغال
بلجيكا
بوتان
بوركينا فاسو
بولندا
تركيا
تشيلي
تونس
جمهورية التشيك
جمهورية كوريا
جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية
جمهورية مولدوفا
جنوب أفريقيا
الدنمارك
راوندا
روسيا البيضاء
روسيا الفيدرالية
رومانيا
زامبيا
زيمبابوي
سامو
سانت كيتس ونيفيس
سلوفاكيا
سلوفينيا
سنغافورة
السنغال
سورينام
السويد
سويسرا
سيريلانكا
الصرب والجبل الأسود
الصين
عمان
الغابون
فرنسا
الفلبين
فنلندا
فيتنام
فيجي
قبرص
الكاميرون
كرواتيا
كريباتي
كندا
كوت ديفوار
لاتفيا
لبنان
لوكسمبورغ
ليتوانيا
مالطا
مالي
المجر
مصر
المكسيك
المملكة المتحدة
المملكة العربية السعودية
منغوليا
موناكو
النروج
النمسا
نيوزيلندا
الهند
هولندا
اليابان
اليونان

الملحق (٢): مجموعة العمل المعنية بمساهمة البرلمانات في الديمقراطية

المقرر

د. ديفيد بيثام

يشغل ديفيد بيثام عدة مناصب، فهو أستاذ فخري بجامعة ليدز، وعضو مركز حقوق الإنسان بجامعة إسكس، والمدير المساعد بالمركز البريطاني لمراقبة الديمقراطية.

وهو الآن أحد أشهر وأبرز الخبراء في مجال الديمقراطية، سواء من الناحية النظرية أو التطبيقية. وله إصدارات عديدة في هذا المجال. وبالإضافة إلى مؤلفاته حول الديمقراطية وحقوق الإنسان، ابتكر بيثام أساليب جديدة لتقييم الديمقراطية وحقوق الإنسان وعمل مع عدد من المنظمات الدولية على تطبيقها.

ومن أحدث مؤلفاته: كتيب «المفهوم الدولي حول تقييم الديمقراطية» International Idea Handbook on Democracy and Assessment, وكتاب «وضع الديمقراطية» State of Democracy وقد نشرت كلا الكتابين دار كلوير للمطبوعات القانونية الدولية Kluwer Law International، عامي ٢٠٠٢ و٢٠٠٣)، وكتاب «الديمقراطية في عهد بلير» Democracy under Blair (الناشر: بوليتيكو Politico، ٢٠٠٣) وكتاب «الديمقراطية: دليل المبتدئ» Democracy: a Beginner's Guide (الناشر: «مطبوعات ون وورلد» One World Publications، ٢٠٠٥) و «كتاب التعريف بالديمقراطية: ٨٠ سؤالا وجوابا» Introducing Democracy: 80 Questions and Answers, (الناشر: اليونسكو، ٢٠٠٦ وقد طبع هذا الكتاب مرتين).

أعضاء مجموعة العمل

الأستاذ: أبراهام بورغ

الرئيس السابق للكنيست الإسرائيلي

وهو أيضا الرئيس السابق للحزب اليميني الوطني. وهو الآن من الأعضاء البارزين في حزب العمل الإسرائيلي وواحد من أكثر أعضاء البرلمان شعبية. وفي عام ١٩٩٩، تولى منصب رئيس الكنيست ليصبح أصغر من شغل هذا المنصب في إسرائيل.

وفي تصريحات جريئة له، قال بورج إن الديمقراطية في إسرائيل لن تتحقق بدون تطبيق مبدأ المساواة في الحقوق لكل من يعيشون على أرض إسرائيل سواء كانوا عربا أو يهودا. وفي الأول من كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣، عُقدت مفاوضات بين أبراهام بورج ومجموعة من القادة المدنيين من إسرائيل وفلسطين تم خلالها توقيع اتفاقية جنيف التي تعد اقتراحا، لو تم تنفيذه، فسيؤدي إلى حل بعض القضايا الشائكة في الصراع الإسرائيلي-الفلسطيني؛ وسيمهد الطريق لإنهاء عقود من نزيف الدماء.

الأستاذ: بيير كورنيون

الأمين العام الفخري للاتحاد البرلماني الدولي

تولى بيير كورنيون منصب الأمين العام للاتحاد البرلماني الدولي من عام ١٩٨٧ إلى ١٩٩٨. وقد قضى، قبل انتخابه لهذا المنصب، حوالي ٢٢ عاما في خدمة الاتحاد. ومنذ عام ١٩٩٨، أرسل في مهام من أجل تعزيز حقوق الإنسان والديمقراطية في دول عديدة. كما اشترك في عدد من الاجتماعات الدولية وتولى مناصب استشارية في هيئات دولية مختلفة تعمل في مجال البرلمانات والديمقراطية.

ويحظى كورنيون بعضوية اللجنة الدولية المعنية بالديمقراطية والتنمية التي أنشأها المدير العام لمنظمة اليونسكو عام ١٩٩٨ للإشراف على برامج تعزيز الديمقراطية التي يضعها الاتحاد. كما يعمل مستشارا لمجموعة بلدان أفريقيا والدول المطلة على البحر الكاريبي والمحيط الهادئ في بروكسل، لمساعدتها في إنشاء جمعية برلمانية. وبعد أن كان عضوا في المجلس الاستشاري الدولي التابع «للمؤسسة الدولية للأنظمة الانتخابية».IFES Ltd، أصبح الآن عضوا في مجلس إدارة المؤسسة في لندن.

الأستاذ: أوليفيي دولامار دوبوتيفل

مساعد مدير جهاز العلاقات الدولية بمجلس الشيوخ الفرنسي

هو موظف سامي في إدارة مجلس الشيوخ الفرنسي منذ عام ١٩٧٨، وشغل فيه مناصب عديدة منها لجنة المالية لمدة سبع سنوات، حيث كان يرأس مجموعة من كبار الموظفين بالبرلمان المعنيين بمساعدة مقرر الموازنة العامة في فحص الجوانب

الفنية للقوانين المالية. وبعد ذلك ترك مجلس الشيوخ لمدة أربع سنوات عمل خلالها مستشارا لوزير الاقتصاد والمالية آنذاك، الأستاذ جين أرثويس، في الفترة ما بين عامي ١٩٩٥ و١٩٩٧. وبعد عامين من العمل في القطاع الخاص، عاد مرة أخرى إلى مجلس الشيوخ في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٠، حيث عمل حتى عام ٢٠٠٢ مساعدًا لمدير جهاز العلاقات الدولية ومسؤولاً عن التعاون الثنائي والتعاون متعدد الأطراف والعلاقات مع المنظمات الدولية.

د. بيتر رونالد ديسوزا

المدير المشارك ببرنامج لوكنيتي- معهد الديمقراطية المقارنة- نيودلهي

يشغل منصب أستاذ زائر بمركز دراسات المجتمعات النامية. وهو حاليا منسق أنشطة «مشروع وضع الديمقراطية في جنوب آسيا» SDSA.

وقد عمل ديسوزا مدرسا بقسم العلوم السياسية بجامعة «غوا» لمدة ١٦ عاما. وفي آذار/مارس ٢٠٠٠، عمل أستاذاً زائراً بكلية بيركبيك بجامعة لندن. وفي أيار/مايو ٢٠٠١، كان أستاذاً زائراً بمركز تويمان بمدرسة كيندي للحكامة بجامعة هارفارد. وفي جانب النظرية السياسية، شارك ديسوزا في دراسة ما يمكن أن يطلق عليه ألغاز الديمقراطية الهندية. ومن الموضوعات التي ركز جهوده عليها وحذر منها موضوع حظر الكتب، والإصلاح الانتخابي، واللامركزية في إدارة الحكم، والعنف الانتخابي، والأحزاب السياسية، وأمن الإنسان، وحقوق الأقليات في الهند، والفئات المستضعفة، وتصحيح الأخطاء التاريخية.

كما عمل ديسوزا استشارياً أو مستشاراً لدى: المعهد الدولي للديمقراطية والمساعدة الانتخابية IDEA ، والمؤتمر الدولي الخامس للديمقراطيات الجديدة أو المستعادة ICNRD-5، والبنك الدولي، ومؤسسة فورد Ford Foundation، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP. وقد نشرت له عدة مقالات حول الديمقراطية في الصحف الوطنية والعالمية.

د. ياكين إرتورك

مقرر الأمم المتحدة الخاص بالعنف ضد المرأة، وأسبابه وتبعاته

وهى أستاذة لعلم الاجتماع كانت ترأس برنامج دراسات النوع الاجتماعي والمرأة

بجامعة الشرق الأوسط التقنية بأنقرة. كما عملت مُدرسة بمركز الفتيات بجامعة الملك سعود بالرياض (١٩٧٩-١٩٨٢) ورأست المركز ما بين عامي ١٩٧٩ و١٩٨١. وعملت أيضا بالأمم المتحدة من عام ١٩٩٧ إلى عام ٢٠٠١ مديرة للمعهد الدولي للبحث والتدريب المعني بالنهوض بالمرأة في سانتو دومنغو وبعد ذلك مديرة القسم الخاص بالنهوض بالمرأة بمقر الأمم المتحدة بنيويورك. وفي آب/أغسطس ٢٠٠٣، عينت من قبل لجنة حقوق الإنسان بالأمم المتحدة مقررًا خاصا بالعنف ضد المرأة وأسبابه وتبعاته.

وتشمل مجالات اهتمام إرتورك حقوق الإنسان، والسياسات المتعلقة بالهوية، والعنف ضد المرأة، والعولمة، والحركات الشعبية، وأنماط استخدام العمالة، وحق المرأة في الممارسة الديمقراطية. وقد حصلت على درجة الدكتوراه في علم الاجتماع الإنمائي من جامعة كورنيل عام ١٩٨٠.

الأستاذ: سكوت هوبلي

مدير برامج إدارة الحكم بالمعهد الديمقراطي القومي للشؤون الدولية NDI

يقدم الأستاذ هوبلي الدعم الفني للمعهد في مجال تعزيز التشريعات، والنزاهة العامة وحكم القانون وبرامج إدارة الحكم المحلي في مختلف أنحاء العالم. و يقدم هوبلي، بحكم منصبه، المشورة للعاملين بالمعهد حول إستراتيجية برنامج إدارة الحكم وتصميمه وتنفيذه وتقييمه. كما يعمل على الارتقاء بمستوى مجموعة من الخبراء المتطوعين في الخدمة العامة والمدرِبين في موضوعات إدارة الحكم. ومنذ انضمامه إلى المعهد في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٠، أرسل في بعثات لتقييم القوانين والتدريب البرلماني فيما يزيد على ٢٠ دولة.

وقد حصل الأستاذ هوبلي على ليسانس الحقوق مع مرتبة الشرف من كلية الحقوق بجامعة ويسكونسن، وعلى الماجستير في السياسة والإدارة العامة من معهد روبرت م. لافوليت للشؤون العامة. وقبل انضمامه إلى المعهد الديمقراطي القومي NDI، عمل مستشارا فنيا رفيع المستوى في أحد مشروعات «الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية» USAID التي تهدف إلى دعم وتقوية المجلس التشريعي الفلسطيني، ومستشارا تشريعيا بالهيئة التشريعية لولاية ويسكونسن وعضواً لمؤسسة ديبيفويس وبليمبتون القانونية (Debevoise and Plimpton) في نيويورك.

الأستاذ: فرانسيس كباتيندي

كبير المسؤولين الإعلاميين الإقليميين بمفوضية الأمم المتحدة العليا لشؤون اللاجئين

انضم في عام ١٩٨٦ إلى مجلة «جون أفريك» Jeune Afrique للعمل كصحفي، ثم عمل ضمن بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدات في هاييتي عام ١٩٩٣ ومشرفا على أول انتخابات تجري في جنوب أفريقيا بعد إنهاء سياسة التمييز العنصري عام ١٩٩٤. وفي الفترة ما بين مارس ١٩٩٥ وتشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٧، عمل متحدثا رسميا باسم أفريقيا في «مكتب مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين» UNHCR قبل أن يعود مرة أخرى إلى مجلة جون أفريك ليكون أحد رؤساء تحريرها. ومنذ أيار/مايو ٢٠٠٥، يحتل منصب كبير المسؤولين الإعلاميين الإقليميين بمكتب مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين في غرب أفريقيا. وقد حصل كباتيندي على «دبلوم في الدراسات العليا المتخصصة» في الدبلوماسية وإدارة المنظمات الدولية من جامعة باريس الحادية عشرة.

الأستاذة: مارتا لاغوس كروز – كوك

المدير التنفيذي للاستبيان الباروميتري اللاتيني «LatinoBarometro»

تعمل مارتا لاغوس في مجال الرأي العام منذ عام ١٩٨٤، حيث بدأت في «مركز دراسات الواقع المعاصر» CERC حتى تولت إدارته في الفترة ما بين عامي ١٩٩٠ و١٩٩٣. وقد بدأت «استبيان باروميتر المركز» وهو عبارة عن استطلاع للرأي العام يهدف إلى رصد الفترة الانتقالية في تشيلي منذ عام ١٩٨٧. وفي عام ١٩٩٤، أسست شركة خاصة بها لبحوث السوق ورأي المجتمع، بالاشتراك مع «المركز الدولي لبحوث الرأي والسوق» MORI في المملكة المتحدة. ومنذ بدء الاستبيان الباروميتري اللاتيني، تولت مارتا لاغوس منصب المدير التنفيذي للاستبيان الذي يجري استطلاعات للرأي العام سنويا في ١٨ دولة في أمريكا اللاتينية.

ولمارتا لاغوس العديد من الإصدارات في مجال بحوث الرأي العام. وهي عضو في فريق «استبيان القيم العالمية» World Values Survey واللجنة المنظمة «للدراسة المقارنة للنظم الانتخابية». وعلاوة على ذلك، عملت مستشارة في مجال الموضوعات المتعلقة باستطلاعات الرأي والعملية الانتخابية خلال المراحل الانتقالية التي مرت بها ٢٣ دولة وفي المنظمات الدولية بما في ذلك البنك الإسلامي

للتنمية، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والبنك الدولي، والأمم المتحدة، والاتحاد الأوروبي. وحصلت مارتا لاغوس على درجة الماجستير في الاقتصاد من جامعة هايدلبرغ بألمانيا.

د. كريستينا موراي

أستاذة القانون الدستوري وحقوق الإنسان ورئيسة قسم القانون العام ومديرة وحدة بحوث القانون والأجناس والنوع الاجتماعي بجامعة كيب تاون

في الفترة ما بين عامي ١٩٩٤ و١٩٩٦، عملت ضمن فريق من سبعة خبراء لتقديم المشورة للجمعية الدستورية (البرلمان) بجنوب أفريقيا حول صياغة دستورها النهائي. ومنذ ذلك الحين، وهي تقدم المشورة لعدد من الدوائر الحكومية في جنوب أفريقيا بشأن تنفيذ النظام الجديد للحكومة متعددة المستويات كما عملت مع البرلمان الوطني والعديد من الهيئات التشريعية الإقليمية البالغ عددها تسع هيئات. وآخر نشاطاتها الدستورية خارج جنوب أفريقيا كانت في جنوب السودان وإندونيسيا وكينيا. ومارست موراي التدريس ولها مؤلفات حول قانون العقود وقانون حقوق الإنسان (لاسيما الموضوعات المتعلقة بالمساواة بين الرجل والمرأة والقانون الإفريقي العرفي) والقانون الدولي والقانون الدستوري.

الأستاذ: سيريل نديبيلي

المتحدث السابق باسم الجمعية الوطنية في زيمبابوي

عمل الأستاذ نديبيلي عضوا في الحركة السياسية التي ناهضت من أجل استقلال زيمبابوي، وعضوا في مفاوضات الاستقلال ضمن الفريق القانوني للجبهة الوطنية «للاتحاد الوطني الإفريقي لزيمبابوي» ZANU (وهو الحزب السياسي الحاكم في زيمبابوي منذ استقلالها عام ١٩٨٠). كما تولى مناصب رفيعة في الجبهة الوطنية نفسها من بينها عضوية مكتبها السياسي. وعلاوة على ذلك، كان نديبيلي عضوا في البرلمان الزيمبابوي من عام ١٩٩٠ حتى عام ٢٠٠٠ حيث رأس عديدا من اللجان المهمة فيه (منها لجنة الامتيازات، واللجنة القانونية، ولجنة القواعد والأوامر الدائمة). وانتخب أيضا رئيسا للبرلمان من عام ١٩٩٥ حتى عام ٢٠٠٠. وخلال فترة رئاسته، ساعد نديبيلي كثيرا في إدخال إصلاحات برلمانية تهدف إلى تحويل البرلمان إلى كيان ديمقراطي أكثر فعالية وشفافية ومشاركة في المجتمع.

وبالإضافة إلى ما سبق، كان نديبيلي من المؤسسين «للمنتدى البرلماني للجماعة الإنمائية لجنوب أفريقيا» SADC، وكان مسؤول الموارد البشرية في تجمعات دولية عديدة حول نشاطات الديمقراطية البرلمانية.

وبعد تلقيه التدريب في الشؤون القانونية، امتهن نديبيلي المحاماة في المملكة المتحدة وزيمبابوي. كما شغل منصب «وكيل ومحامي المحكمة العليا بزيمبابوي».

الأستاذ: عبد الواحد الراضي

رئيس مجلس النواب المغربي

أحد مؤسسي حزب الإتحاد الوطني للقوات الشعبية ثم الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية. تولى عددا من المناصب داخل الحزب، من بينها منصب النائب الأول لأمين عام الحزب منذ عام ٢٠٠٣. كذلك شارك في إنشاء العديد من منظمات المجتمع المدني والمنظمات النقابية. كما تولى منصب وزير الدولة للتعاون الدولي من عام ١٩٨٣ حتى عام ١٩٨٤.

وقد انتخب الراضي لأول مرة عضوا في البرلمان عام ١٩٦٣، ثم أُعيد انتخابه لفترات متتالية منذ عام ١٩٧٧ وشغل منصب رئيس مجلس النواب منذ عام ١٩٩٧. ويُعد الراضي من المؤيدين بقوة للدبلوماسية البرلمانية. وقد تدرج في مناصب رفيعة في عدد من المنظمات البرلمانية الإقليمية وهو الآن عضو في اللجنة التنفيذية للإتحاد البرلماني الدولي IPU.

الأستاذة: لوريتا آن روزاليس

عضو مجلس النواب الفلبيني

بوصفها ناشطة بارزة في مجال حقوق الإنسان، تحمل روزاليس هموم القطاعات المستضعفة وغير الممثلة تمثيلا كافيا في المجتمع الفلبيني. وفي أثناء الحكم القمعي للرئيس الفلبيني السابق فردناند ماركوس، تسببت الأنشطة السرية التي كانت تقوم بها روزاليس في اعتقالها عدة مرات. وبوصفها المديرة التنفيذية لمعهد الإصلاح السياسي والانتخابي عام ١٩٩٤، حشدت تأييدا لتمرير قانون قوائم الأحزاب عام ١٩٩٥ وفقا لما ينص عليه الدستور الفلبيني لعام ١٩٨٧. ومنذ عام ١٩٩٨، أصبحت عضوا في مجلس النواب حيث رأست اللجنة المعنية بحقوق الإنسان وشاركت في رئاسة اللجنة الخاصة بحق الاقتراع والإصلاحات الانتخابية.

د. أيون سانجاشورين

عضو البرلمان المنغولي

أصبحت أيون سانجاشورين من أقطاب المعارضة في البرلمان منذ عام ١٩٩٨، وهي الآن ترأس اللجنة البرلمانية الخاصة بتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية وتنفيذ سياسات الحد من الفقر. وقد دخلت سانجاشورين إلى عالم السياسة بعد اغتيال أخيها زوريغ، وزير تطوير البنية الأساسية وأحد القادة البارزين المناصرين للديمقراطية في منغوليا.

وبوصفها زعيمة «لحزب إرادة المواطنين الجمهوري» CWP، طبقت سانجاشورين سياسات إصلاحية ترتكز بدرجة كبيرة على النزاهة والشفافية والمساءلة ومكافحة الفساد. وأسست أيضا «مؤسسة زوريغ» Zorig Foundation، وهي منظمة غير حكومية تهدف إلى المضي قدما في ترسيخ الديمقراطية وحكم القانون في منغوليا.

وحصلت سانجاشورين على درجة الدكتوراه في الكيمياء الجيولوجية للنظائر من جامعة كامبريدج.

الأستاذة: دولسي ماريا سوريه ريانتشو

عضو مجلس الشيوخ المكسيكي

تتمتع بخبرة كبيرة في مجالي التشريع والإدارة العامة، حيث تولت منصب محافظ ولاية يوكاتان (١٩٩١-١٩٩٤) وانتخبت عضو سواء في مجلس النواب أو في مجلس الشيوخ المكسيكي لمرات عديدة منذ عام ١٩٨٢. كما شغلت منصب رئيسة الحزب الدستوري الثوري PRI من ديسمبر ١٩٩٩ حتى آذار/مارس ٢٠٠٢.

وعلاوة على ذلك، ترأست السيدة سوريه لجنة العلاقات الخارجية بمجلس الشيوخ الخاصة بمنطقة آسيا والمحيط الهادئ. وكانت أيضا عضوا في لجنة الشؤون الخارجية بالمكسيك، ولجنة الشؤون الخارجية لدول أمريكا الشمالية، ولجنة المالية والائتمان العام.

الملحق (٣): المنظمات المعنية بتعزيز السلطة التشريعية

فيما يلي قائمة موجزة بأسماء المنظمات المعنية بدعم وتعزيز السلطة التشريعية:

أولا: المؤسسات البرلمانية

١. الاتحاد البرلماني الدولي

يضم «الاتحاد البرلماني الدولي» IPU برلمانات الدول ذات السيادة. وقد أنشئ في عام ١٨٨٩، ومنذ ذلك الحين يعد منتدى للحوار البرلماني في جميع أنحاء العالم ويعمل على إحلال السلام والتعاون بين الشعوب وترسيخ الديمقراطية النيابية.

ويدير الاتحاد البرلماني الدولي برنامجا للتعاون الفني بموجبه يقدم مساعداته للبرلمانات الوطنية، لاسيما برلمانات الدول النامية من أجل تطوير عملها والبنية الأساسية لديها. ويقدم الاتحاد من خلال هذا البرنامج، الذي أطلق في مطلع السبعينيات، خدمات استشارية ويعرض مشروعات للمساعدة.

وينصب اهتمام البرنامج على تقوية المؤسسة البرلمانية نفسها بالإضافة إلى تقديم المساعدة لأعضاء البرلمان المنتخبين والموظفين به. وترتبط نشاطات البرنامج عادة بالنشاطات المتعلقة بمجالي المساواة بين الرجل والمرأة وحقوق الإنسان. وبالفعل ثمة مشروعات معينة تركز بشكل خاص على ضمان مشاركة المرأة بشكل أكبر في العملية البرلمانية.

(انظر الموقع الخاص بالاتحاد البرلماني الدولي: http://www.ipu.org)

٢. الجمعية البرلمانية للدول الناطقة بالفرنسية APF

تضم الجمعية البرلمانية للدول الناطقة بالفرنسية أعضاء يمثلون ٧٣ برلمانا ومنظمة برلمانية موزعة على قارات العالم الخمس. وتهدف الأنشطة التي تقوم بها تلك المنظمة في الأساس إلى دعم الديمقراطية والدفاع عنها وعن حكم القانون واحترام حقوق الإنسان ونشر اللغة الفرنسية في ربوع العالم والعمل على تحقيق التنوع الثقافي.

وفي تعاونها الوثيق مع وكالة الدول الناطقة بالفرنسية، تنفذ المنظمة مشروعات تهدف إلى تعزيز التعاون بين البرلمانات وتطوير النظم الديمقراطية. وتتمثل

أهدافها كذلك في دعم التضامن بين المؤسسات البرلمانية وتعزيز الديمقراطية وحكم القانون لاسيما داخل مجموعة الدول الفرانكفونية. وفي عام ٢٠٠٢، تم إطلاق برنامج «نوريا» Noria لتعزيز قدرات برلمانات الدول الناطقة بالفرنسية في الجنوب وإعداد وإدارة ونشر المعلومات التشريعية بالاستفادة من تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. ويسير هذا البرنامج على نهج برنامج «باردوك» PARDOC لتقديم خدمات التوثيق لبرلمانات الدول الفرانكفونية.

(انظر موقع الجمعية البرلمانية للدول الناطقة بالفرنسية: http://apf.francophonie.org)

٣. الرابطة البرلمانية لدول الكومنولث

تتألف «الرابطة البرلمانية لدول الكومنولث» CPA من هيئات تم تشكيلها داخل البرلمانات والهيئات التشريعية في تلك الدول والتي تدعم الديمقراطية البرلمانية.

وتتمثل مهمة الرابطة في تعزيز التقدم في الديمقراطية البرلمانية عن طريق تنمية معارف الناس ووعيهم بالإدارة الديمقراطية للحكم وبناء مجتمع برلماني مثقف قادر على تعميق التزام دول الكومنولث بتطبيق نظم الديمقراطية وتوسيع نطاق التعاون مع البرلمانات والهيئات التشريعية داخل تلك الدول.

(انظر الموقع الخاص بالرابطة البرلمانية لدول الكومنولث:http://www.cpahq.org)

٤. مؤتمر المجالس التشريعية للولايات المتحدة الأمريكية

يعمل «مؤتمر المجالس التشريعية للولايات المتحدة الأمريكية» NCSL على تقديم المساعدة الفنية للدول الديمقراطية لاسيما حديثة العهد في مختلف دول العالم بهدف تقوية مؤسساتها التشريعية. وفي إطار الاستفادة من خبرته التي اكتسبها خلال العمل في الولايات المتحدة الأمريكية، يقدم المؤتمر المساعدة في المسائل الدستورية وغيرها مثل العملية التشريعية، والإجراءات البرلمانية، والتنظيم الإداري للجان ووظائفها، وتنظيم العاملين، والتدريب على السلوك الأخلاقي، والتدريب على القيادة، وعلاقات أعضاء البرلمان بالدوائر الانتخابية.

وقد أقام المؤتمر مشروعات متنوعة في مجالات المساءلة، والتوعية المدنية، والأخلاق، والفيدرالية، والإدارة التشريعية، وتدريب الأعضاء الجدد، والشفافية في الحكومة. كما نظم المؤتمر عددا من ورش العمل التي تشمل المجال التشريعي بأكمله. وعادة، تُنظم هذه الورش من قبل المشرعين في الولايات المتحدة والطاقم

التشريعي والطاقم الخاص بالمؤتمر.

(انظر الموقع الخاص بمؤتمر المجالس التشريعية للولايات المتحدة الأمريكية:
http://www.ncsl.org/public/internat/technical.htm)

٥. رابطة البرلمانيين الأوربيين من أجل أفريقيا AWEPA

تعمل الرابطة على تعزيز الأداء الجيد للبرلمانات في أفريقيا واستمرار وضع أفريقيا في جدول الأعمال السياسي لأوروبا. ويجري العمل داخل المنظمة على تطوير الموارد البشرية من قبل أعضاء البرلمان وغيرهم من الممثلين المنتخبين فضلا عن بناء القدرات التأسيسية داخل البرلمانات والهيئات اللامركزية.

ويشمل ذلك الاهتمام بما يلي:

- الدور الرئيس للبرلمانات التي تقوم بمهامها على أكمل وجه فيما يتعلق بالديمقراطية وحقوق الإنسان وإدارة الصراعات بطرق سلمية.
- تحقيق المساواة بين الرجل والمرأة على كافة أصعدة صنع القرارات السياسية. تبادل الخبرات في المجال البرلماني بين أفريقيا وأوربا.
- إنشاء مواقع برلمانية على الإنترنت على المستوى الوطني والإقليمي والمستوى بين الإقليمي تكون بمثابة منتديات للتفاعل السياسي وغير الحكومي.

(انظر الموقع الخاص برابطة البرلمانيين الأوربيين الغربيين من أجل أفريقيا:
http://www.awepa.org)

ثانيا: المنظمات الدولية

١. منظمة الدول الأمريكية OAS

على مدى سنوات عديدة، عمل برنامج منظمة الدول الأمريكية، الذي يهدف إلى زيادة دعم المؤسسات التشريعية، مع البرلمانات من أجل تعزيز دورها في ترسيخ الديمقراطية التمثيلية وفي عملية التكامل.

ويدعم البرنامج الجهود التي تبذلها البرلمانات الوطنية والإقليمية بالتعاون والتنسيق معها فضلا عن المبادرات التي يطلقها لتعديل التشريعات لاسيما

المبادرات التي تتعلق بجدول الأعمال المشترك بين الدول الأمريكية مثل موضوعات الاتجار في المخدرات والفساد والإرهاب والكوارث الطبيعية باعتبارها تحديات تتطلب إجراءات تشريعية متناسقة ومتناغمة.

(انظر الموقع الخاص بمنظمة الدول الأمريكية:
http://www.ddpa.oas.org/opd/pafil/default.htm)

٢. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)

في إطار جهوده في مجال ممارسة الحكم الديمقراطي، يقدم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي دعمه للبرلمانات لضمان أن تتوفر لديها القدرة والموارد الكافية والاستقلال اللازم لأداء مهامها الرئيسة على خير وجه.

ويعتبر تطوير البرلمانات على وجه الخصوص مدخلاً أساسياً لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي فيما يتعلق بوضع البرامج وتقديم الخدمات الاستشارية الخاصة بالسياسات. ويسعى البرنامج إلى تعزيز قدرة البرلمانات بحيث تصبح قوة دافعة إلى التغيير فضلا عن التأييد والمساهمة في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. وقد زاد عدد البرلمانات التي تتلقى الدعم من البرنامج على الخمسين في مختلف أنحاء العالم. ويعد تطوير البرلمانات من أجدد المجالات التي يتزايد فيها اهتمام البرنامج فيما يتعلق بممارسة الحكم الديمقراطي حيث بلغ عدد المشاريع الحالية ما يزيد على عشرة أضعاف المشاريع التي أنجزت منذ عقد مضى.

والجدير بالذكر أن البرنامج يقدم مجموعة من المساعدات الفنية المتكاملة والتي تهدف إلى تعزيز المهام الثلاث الرئيسة التي تضطلع بها البرلمانات وهي: إصدار التشريعات ومراقبة السلطة التنفيذية وتمثيل الشعب. كما يعمل البرنامج على بناء قدرات المشرعين والطاقم الفني ودعم الإصلاح المؤسسي وتقوية الأواصر بين البرلمانات والأجهزة التنفيذية والقضائية وكذلك علاقتها مع المجتمع المدني.

(انظر الموقع الخاص ببرنامج الأمم المتحدة الإنمائي:
http://www.undp.org/governance/sl-parliaments.htm)

٣. معهد البنك الدولي

يهدف برنامج تعزيز البرلمانات التابع لمعهد البنك الدولي إلى تمكين البرلمانات من القيام بمسؤولياتها كما ينبغي لاسيما فيما يتعلق بتنفيذ سياسة الحكومة ومراقبة الموازنة.

وتشمل أهداف البرنامج ما يلي:

- تعزيز قدرة البرلمانات على مراقبة مخصصات الأموال العامة وأوجه استخدامها.
- مساعدة البرلمانات على تمثيل مصالح المواطنين تمثيلا حقيقيا فيما يتعلق بالعملية السياسية لاسيما في إطار «إستراتيجية الحد من الفقر» PRSP.
- دعم شبكات التدريب البرلمانية حول الموضوعات الرئيسة للسياسة فيما يتعلق بالتنمية.
- تشجيع ودعم إجراء الأبحاث الرائدة حول دور البرلمانات بحيث تساهم هذه الأبحاث في وضع أفضل تصميم لبرامج البنك الدولي الهادفة إلى دعم البرلمانات.

(انظر الموقع الخاص بمعهد البنك الدولي:
http://www.workdbank.org/wbi/governance/parliament/)

ثالثا: المنظمات غير الحكومية

١. معهد التطوير التشريعي بالفلبين

يعد معهد التطوير التشريعي منظمة غير حكومية في الفلبين، وتتمثل أهدافه في المساعدة على تعزيز قدرة الهيئات التشريعية الوطنية والمحلية وتوسيع نطاق مشاركة المواطنين في العملية التشريعية. كذلك ينظم المعهد دورات تدريبية ويُجري أبحاثا تتعلق بالسياسة ويقدم خدمات تطوير المعلومات فيما يتعلق بتعزيز التشريعات والدفاع عن الحقوق والنوع الاجتماعي والسياسة العامة والإدارة المحلية للحكم في منطقة آسيا والمحيط الهادئ.
(انظر الموقع الخاص بمعهد التطوير التشريعي بالفلبين: http://www.cld.org)

٢. المعهد الجمهوري الدولي

أُنشئ المعهد الجمهوري الدولي IRI في نيسان/أبريل ١٩٨٣ وكان بمثابة منظمة خاصة غير حزبية لا تهدف إلى الربح، وغايتها تطوير الديمقراطية في جميع أنحاء العالم.

ويدير هذا المعهد مجموعة كبيرة من البرامج الدولية لترسيخ مبادئ الديمقراطية وتقوية مؤسساتها. ويهدف كل برنامج على حدة إلى الوفاء باحتياجات المشاركين في الدولة المعنية. وتشتمل البرامج على تنظيم الدورات التدريبية حول عدد من الموضوعات، منها المسؤولية المدنية والعملية التشريعية للمسؤولين الحكوميين المنتخبين حديثا وكذلك تقنيات تنظيم الأحزاب السياسية والحملات الانتخابية.

(انظر الموقع الخاص بالمعهد الجمهوري الدولي: http://www.iri.org)

٣. معهد الملك براجاديبوك بتايلاند

يعد معهد الملك براجاديبوك KPI منظمة عامة مستقلة تعمل تحت إشراف البرلمان التايلندي. ويتمثل العمل الأكاديمي في هذا المعهد في شكل إجراء أبحاث وتنظيم دورات تدريبية ونشر معلومات حول الديمقراطية وإدارة الحكم. كما يقدم المعهد المشورة حول الموضوعات المتعلقة بالسياسات وإدارة الحكم على المستويين الوطني والمحلي. ويعقد مؤتمرات لتنمية الوعي السياسي للجمهور وصانعي السياسة على حد سواء. والجدير بالذكر أن أعضاء البرلمانات هم من بين المجموعات الرئيسة التي يركز عليها المعهد في عمله.

(انظر الموقع الخاص بمعهد الملك براجاديبوك:http://www.kpi.ac.th)

٤. المعهد الديمقراطي القومي للشؤون الدولية NDI

المعهد الديمقراطي القومي للشؤون الدولية NDI هو منظمة لا تهدف إلى الربح وتعمل على تعزيز الديمقراطية وتوسيع نطاق تطبيقها في مختلف أنحاء العالم.

وتهدف برامج المعهد إلى تطوير الهيئات التشريعية من الناحية المهنية وتوسيع مشاركة المواطنين في العملية التشريعية ومواجهة الفساد وتعزيز مبادئ الشفافية والمساءلة في عملية وضع السياسات على المستوى الوطني. وتتناول البرامج أيضا تنظيم البرلمان بما في ذلك مراقبة التشريعات وقواعد الإجراءات الداخلية وحصول المواطنين على المعلومات والاستغلال الأمثل لموظفي البرلمان والدور الذي تقوم به مؤتمرات الأحزاب السياسية. وتدعم البرامج كذلك مشاركة المواطنين بجدية في عملية صنع القرارات التشريعية من خلال تشجيع عقد جلسات استماع عامة ولقاءات لأعضاء البرلمان مع ناخبيهم وزيادة الاتصالات بين المسؤولين والناخبين.

(انظر الموقع الخاص بالمعهد الديمقراطي القومي للشؤون الدولية:
http://www.ndi.org/globalp/gov/governance.asp)

٥. المركز البرلماني الكندي

المركز البرلماني الكندي هو منظمة كندية لا تهدف إلى الربح، وتنشد دعم الجمعيات النيابية وآليات إدارة الحكم في كندا ودول العالم.

ورغم أن المعهد قد أنشئ من أجل تعزيز قدرة البرلمان الكندي، فإنه أصبح وكالة عالمية تدعم المؤسسات الديمقراطية في كل من آسيا وأفريقيا وأمريكا اللاتينية وشرق أوربا والشرق الأوسط. ويقوم المركز أيضا بتصميم البرامج وتنفيذها وإدارتها ويُجري أبحاثا وينشرها وينشئ الشبكات البرلمانية على نطاق واسع. ويقوم المركز كذلك بدور الوسيط في الشؤون البرلمانية حيث يدعم الشراكات بين الدول ويتيح الحصول على الخبرة في هذا المجال.

(انظر الموقع الخاص بالمركز البرلماني الكندي: http://www.parlcent.ca)

٦. جامعة نيويورك

يمد «مركز التنمية الدولية بجامعة ولاية نيويورك» (SUNY/CID) يد العون للهيئات التشريعية والحكومات المدنية وأنظمة القضاء حتى تحسن أداء مهامها. كما يساعد الجمعيات والمنظمات غير الحكومية على تحقيق مزيد من النجاح في تعاملها مع الحكومات. وقد قام المركز أيضا بتنظيم مؤتمرات عديدة حول دعم التشريعات كانت بمثابة منتدى للممارسين والمشرعين وأساتذة الجامعات لإجراء الدراسة وممارسة عملية تطوير الهيئات التشريعية.

(انظر الموقع الخاص بجامعة نيويورك: http://www.cid.suny.edu)

كما يوجد بجامعة نيويورك «مركز التطوير التشريعي» (CLD) الذي يشارك أيضا في بناء قدرات الهيئات الديمقراطية. وكان للمركز وجود منذ عام ١٩٧٠ فيما يزيد على ٢٤ برلمانا في أفريقيا وأمريكا اللاتينية وشرق أوروبا والشرق الأوسط ومناطق أخرى من العالم الإسلامي. ويؤدي المركز عمله من خلال برنامج يحتوي على إجراء أبحاث وكتابات حول موضوعات التحول الديمقراطي وتقييم المتطلبات التشريعية وتصميم برامج بناء القدرات البرلمانية وتقييم النتائج المترتبة عليها.

(انظر الموقع الخاص بمركز التطوير التشريعي التابع لجامعة ولاية نيويورك:
http://www.albany.edu/cld)